

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 04 de agosto de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 183 por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, en su totalidad, y en particular, de sus artículos 2, fracciones I y III, y 25, publicado el 05 julio del año en curso en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa,

Kenia Pérez González, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes;
así como a Abraham Sánchez Trejo.



Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	4
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.	7
X. Conceptos de invalidez.	8
PRIMERO	8
A. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Guerrero	11
B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.....	15
C. Inconstitucionalidad del ordenamiento por falta de consulta en materia indígena	30
SEGUNDO	54
A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad	55
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.....	57
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	62
A N E X O S	63

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

B. Gobernador del Estado de Guerrero.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

- Decreto Número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, en su totalidad, publicado el 05 de julio de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.
- Adicionalmente se impugnan, en lo particular, los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 2º, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos indicados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, el Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el día 05 de julio del 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre a

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. (...)”

partir del miércoles 06 de julio del año en curso al jueves 04 de agosto de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.



VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

² “**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: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte,

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. La Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, ya que se trata de un ordenamiento que en su integridad impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades, pues reconoce el sistema de seguridad comunitario indígena y afromexicano –al establecer las bases de coordinación y cooperación entre las autoridades estatales y municipales con dicho sector de la población en materia de seguridad pública– por lo que es innegable que se trata de una legislación que les atañe de forma directa y en consecuencia, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que le dio origen al ordenamiento en mención, se advierte que no se llevó a cabo la consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

Como preludio a los argumentos que sostienen la invalidez de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, esta Comisión Nacional estima necesario hacer la siguiente precisión:

El ordenamiento cuestionado, primeramente, fue publicado el 14 de abril del año en curso en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, empero, con posterioridad –el 03 de mayo de la presente anualidad– de nueva cuenta fue publicada la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública guerrerense.

Ambas publicaciones contienen, de forma idéntica e íntegra, la Ley Número 179 del Sistema de Seguridad Pública guerrerense, por ende, para este Organismo Autónomo es aplicable el criterio *lex posterior derogat legi priori*, por lo que el ordenamiento publicado con anterioridad –el 14 de abril del año en curso– debe considerarse abrogado tácitamente, y por tanto, ceder ante la Ley publicada el pasado 03 de mayo de la presente anualidad.

Es decir, ante la doble publicación de la misma Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del

Estado de Guerrero, cuyo texto es idéntico en ambas publicaciones, se entiende que el vigente es el de reciente publicación.

Una vez hecha la anterior aclaración, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas que habitan en indicada entidad.

Lo anterior, pues todo el cuerpo normativo controvertido impacta de forma importante y significativa en el derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, ya que su objetivo es coordinar distintos ámbitos e instancias en materia de seguridad pública, por lo tanto, incide de manera directa en la vida comunitaria indígena y afromexicana, así como en sus formas de organización.

Sin embargo, a pesar del impacto que el ordenamiento impugnado implica para los derechos de los pueblos y comunidades, el Congreso estatal no llevó a cabo la consulta indígena que estaba obligado a realizar, conforme al bloque de constitucionalidad.

A efecto de evidenciar la inconstitucionalidad de la norma señalada, en primer lugar, se hará alusión a las particularidades del estado de Guerrero como una entidad que alberga habitantes que se identifican como indígenas y afromexicanos.

Con posterioridad, se expondrá el núcleo esencial del derecho a la consulta de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, a la luz de los estándares jurisprudenciales –tanto nacionales como internacionales– en la materia.

En la sección subsecuente, se desarrollarán los argumentos por los cuales se considera que el Congreso guerrerense incumplió con la obligación de garantizar ese derecho, previo a la emisión del ordenamiento reclamado.

A. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Guerrero

Previo de exponer los estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta indígena, en este apartado se hará una breve pero necesaria referencia a las particularidades del estado de Guerrero como entidad que alberga a habitantes que se autoadscriben como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Ello permitirá comprender el impacto significativo del ordenamiento cuestionado en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

Para ello es importante hacer referencia a los datos del Censo de Población y Vivienda de 2020 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en donde se obtuvo que la población de 3 años y más hablante de lengua indígena en Guerrero es de 515,487, lo que presenta 15.5% del total de su población.

Asimismo, el mencionado Instituto identificó que en la entidad se hablan principalmente cuatro lenguas indígenas, las cuales son: el náhuatl (180,628 habitantes), mixteco (149,600 habitantes); el tlapaneco (133,465 habitantes) y amuzgo (49,400 habitantes).

De la información proporcionada por el INEGI también se desprende que el número de personas que hablan alguna lengua indígena se ha incrementado en 10 años, como puede apreciarse en la siguiente gráfica:



*Fuente INEGI.

Con base en lo anterior, es incuestionable que el Estado guerrerense tiene una riqueza pluricultural evidente, ya que en su territorio se ha asentado una vastedad de pueblos y lenguas que le dan a la entidad una rica conformación étnica.

Asimismo, se resalta que en Guerrero siguen ocurriendo desplazamientos forzados de familias y comunidades indígenas a raíz de amenazas y violencia perpetradas por grupos criminales que se disputan los territorios para sus actividades; además, la presencia del crimen organizado en áreas donde también existen intereses mineros aumenta la vulnerabilidad de las comunidades indígenas⁴.

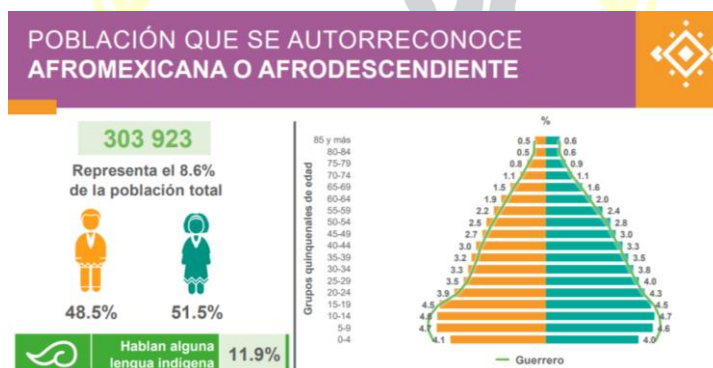


⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México”, A/HRC/39/17/Add.2, 28 de junio de 2018, párr. 60, consultable en la siguiente liga electrónica:

https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf

Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*⁵ se señaló que las personas afromexicanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el Golfo de México, principalmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el caso de Guerrero, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2020 elaborado por el INEGI, son 303,923 habitantes que se autorreconocen como afrodescendientes, lo que corresponde al 8.6% del total de su población, tal como se advierte en la siguiente gráfica:

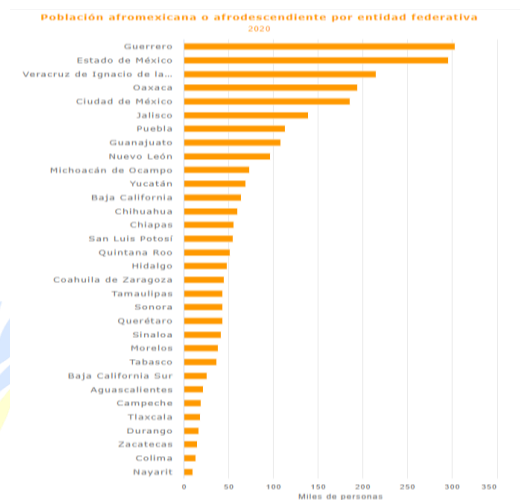


*Fuente INEGI.

Así, de los datos obtenidos por el INEGI, es posible afirmar que, poco más del 50% de la población afromexicana en territorio nacional se concentra principalmente en seis entidades, siendo el estado de Guerrero el que cuenta con mayor número de habitantes afrodescendientes, tal como se aprecia en la siguiente gráfica:

Defendemos al Pueblo

⁵ Véase “Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México”, CONAPRED- CNDH- INEGI, 2015, consultable en la siguiente liga electrónica, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf



*Fuente INEGI.

Ahora bien, se ha advertido que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afrodescendientes es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado que parte de la población afromexicana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.⁶

En conclusión, con base a los datos expuestos, es inconcuso que existe una importante presencia de población indígena y afromexicana en el estado de Guerrero, lo que significa que el Estado debe garantizar los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente y tomarlos en cuenta en la adopción de medidas que les interese directamente.

Es decir, estos segmentos de la población necesitan que el Estado les reconozca, garantice y salvaguarde sus derechos fundamentales, por lo que su participación en el diseño de las políticas públicas relacionadas con ellos –ya sea de carácter administrativo o legislativo– exige su plena y efectiva participación con el objetivo de que sus demandas y preocupaciones sean escuchadas.

⁶ Ídem.

Por ende, para dimensionar las preocupaciones y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, es necesario hacerlos partícipes en la elaboración y creación de medidas que puedan afectarles y así superar las desigualdades sociales en las que se encuentran.

B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena

El artículo 2º de nuestra Norma Fundamental reconoce que 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, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.⁷

Para abordar los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas, debe tomarse en consideración que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos sino que conforman una unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser

⁷ “**Artículo 2o.** (...)”

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.

(...)

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.

(...).”

acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.⁸

Así, es indispensable atender a lo previsto por el artículo 1º, en relación con el diverso 133 de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Por consiguiente, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En ese entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se recogen fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante OIT), y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Defendemos al Pueblo

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del 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.**”

Entre los mencionados derechos que de forma especial y específica se reconocen a favor de dichos sectores de la población, se encuentra **el de ser consultados** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Si bien el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT –del que México es parte– por lo tanto, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, dada su vinculatoriedad.

En concreto, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades,⁹ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

- **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.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían

⁹ “**Artículo 6.**

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.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse 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.”

hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.

- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos necesarios, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Las consultas deberán efectuarse 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.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio 169¹⁰ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como 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.

¹⁰ “ **Artículo 7.**

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo 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.”

En tal virtud, puede decirse que de las anteriores disposiciones convencionales emana, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de **garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos** (artículo 1.1).

Lo anterior conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.¹¹ Por tanto, el derecho a la consulta constituye una de las **garantías fundamentales de participación** de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses**.

En ese tenor, la consulta constituye una **prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales** que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

Es así que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática,¹² en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹³

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, **un instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.¹⁴

Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades **para defender otros derechos colectivos**, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.¹⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben efectuarse cuando se trate de **decisiones relacionadas con asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en**

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

¹³ *Ibidem*, párr. 160.

¹⁴ Véase “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

¹⁵ *Idem*.

la normatividad interna e internacional. En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, quienes deben establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que **les afecten e interesen directamente**, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos, con el propósito de asegurar sus intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

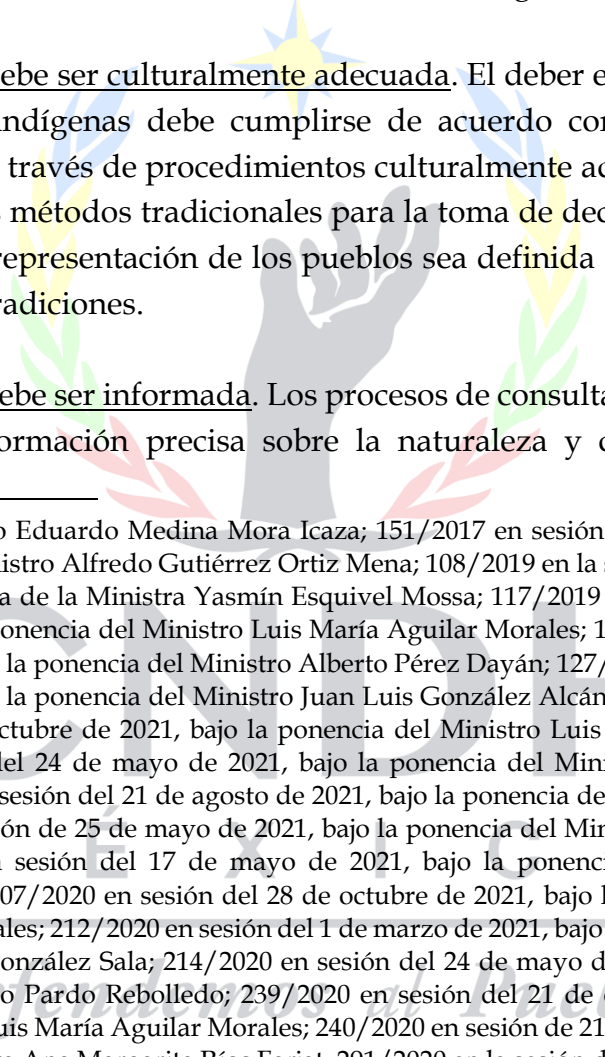
Por ello, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.** La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.**¹⁶

En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena:¹⁷

¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

¹⁷ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo

- 
- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la

la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.

- d) 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 los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. 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.

Los parámetros anteriores también han quedado plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y texto siguientes:

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las

autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.”

De relevancia para el presente asunto es la resolución del Tribunal Pleno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:¹⁸

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas 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 indígenas.
- b) **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.

¹⁸ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Lo expuesto, considerando que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.¹⁹

De manera adicional a los estándares nacionales e internacionales ya desarrollados, ese Tribunal Constitucional del país ha tenido oportunidad de fijar otras consideraciones igualmente destacables en diversas ocasiones a través de su jurisprudencia y resoluciones. Dichos criterios han sido constantes y progresivos pues han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas que han permitido delinear el núcleo esencial de derecho.

Específicamente, ese Alto Tribunal emitió un criterio trascendental al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de la misma entidad, publicada el 16 de marzo de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a **prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los**

¹⁹ *Ibidem*, párr. 103.

representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.

- Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.
- No existía constancia en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.

Igualmente, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,²⁰ así como al fallar la diversa 84/2016,²¹ refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.
- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,²² ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

²⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²¹ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, 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.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, 81/2018, 212/2020 y 136/2020, entre otras, el Máximo Tribunal del país afirmó que para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, **no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades**, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169.

Defendemos al Pueblo

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas 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.²³

En cuanto a este mismo tópico, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo al resolver el amparo en revisión 499/2015 que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye **una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos**, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, que representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos**.²⁴

Como se puede advertir, los criterios antes referidos han sido enfáticos en reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas como parte del parámetro de regularidad constitucional, al determinar las bases sobre las que descansa la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se relacione con los intereses y derechos de los citados pueblos y comunidades originarias, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan.

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas que también tienen reconocidos las comunidades afro-mexicanas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, de manera previa, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, por conducto de sus autoridades

²³Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁴ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

tradicionales representativas y de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, **como derecho sustantivo**, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, **como requisito constitucional del procedimiento legislativo**, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo²⁵.

Tampoco debe perderse de vista que como lo ha sustentado el Pleno de ese Alto Tribunal, la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, 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 medidas de que se trate**²⁶.

En conclusión, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultadas **siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal susceptible de afectarles**, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno, lo cual se traduce en una obligación a cargo de Estado de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano.

²⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

²⁶ *Ibidem*, p. 37.

C. Inconstitucionalidad del ordenamiento por falta de consulta en materia indígena

Una vez abordado el alcance del derecho a la consulta indígena y afroamericana conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, se analizará si el Congreso guerrerense vulneró ese derecho fundamental.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, previo a expedir el Decreto Número 183 por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, del Estado de Guerrero cuyo contenido normativo incide en diversos derechos fundamentales, sobre todo en el derecho de autonomía y libre determinación—respecto del sistema de seguridad comunitario— de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, **el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos** expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

Para demostrar lo anterior debe examinarse si era necesaria la práctica de la consulta, sin embargo, para despejar esa incógnita, primero es indispensable determinar si el ordenamiento reclamado es una medida legislativa susceptible de impactar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que habitan en el estado de Guerrero.

Con ese fin, es menester explorar el contenido normativo del Decreto Número 183 por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, del Estado de Guerrero, para ello se destacará la esencia normativa del mismo en los siguientes términos:

Objeto de la Ley Número 701²⁷:

- Reconocer los derechos y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas del Estado y de las personas que los integran;

²⁷ Véase el artículo 2 de la Ley impugnada.

- Garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y político-electorales, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos;
- Establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.

Reconocimiento del estado de Guerrero con identidad multiétnica, plurilingüístico y pluricultural²⁸:

- Sustentado en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, quienes tendrán derecho a la libertad de expresión, a la protección de sus usos y costumbres, tradiciones, lengua, religión, indumentaria, rasgos culturales y educación.
- Reconoce y protege como pueblos y comunidades indígenas originarios de Guerrero a Nahuas, Náhuatl, Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Nn'anncue Ñonmdaa o Amuzgo.
- Reconoce y protege al pueblo y comunidades afromexicanas asentadas en territorio guerrerense como fundadores de esa entidad.
- Establece que las personas indígenas o afromexicanas de Guerrero que residan temporal o permanentemente en otros estados del país o en el extranjero, mantendrán su calidad de guerrerenses y, por tanto, su condición de ciudadanos.
- Las personas indígenas o afromexicanas provenientes de cualquier otra entidad federativa u otro país que transiten o residan temporal o permanentemente dentro del territorio guerrerense también gozarán de las prerrogativas y

²⁸ Véase el artículo 5 del ordenamiento controvertido.

obligaciones previstas en el ordenamiento de mérito, respetando los usos, costumbres y tradiciones del lugar donde residan.

Definición de indígena²⁹:

- Persona que descende de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias lenguas, instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Además, la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Identidad que deberá ser acreditada por medio de su cultura, cosmovisión, cosmología, lengua, tradiciones, costumbres, ceremonias, entre otros.

Prohibición de discriminación³⁰:

- Ninguna persona indígena o afromexicana será discriminada en razón de su condición y origen, por lo que se sancionará cualquier acción o causa, tendiente a denigrar a los integrantes de mencionados grupos, de conformidad con el marco jurídico vigente en materia al combate y eliminación a la discriminación.

Respeto a los límites territoriales³¹:

- El estado de Guerrero respetará los límites de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, en los cuales ejercerán su autonomía.

Reconocimiento a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para³²:

²⁹ Véase el artículo 15 de la Ley en combate.

³⁰ Véase el diverso 17 del ordenamiento reclamado.

³¹ Véase el numeral 17 de la Ley Número 701.

³² Véase el artículo 26 del ordenamiento impugnado.

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;
- Aplicar sus sistemas normativos propios en la regulación y solución de sus conflictos internos, respetando los derechos humanos y, particularmente la dignidad e integridad de las niñas y mujeres;
- Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades comunitarias o representantes, y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad sustantiva, respetando el principio de paridad de género, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos;
- Preservar y enriquecer sus lenguas y variantes, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad;
- Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras;
- Acceder al uso y disfrute colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales en la forma y con las modalidades prescritas en la Norma Fundamental, sin que puedan ser objeto de despojo alguno, o de explotación mediante entidades públicas o privadas ajenas a los mismos sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad. En caso de consentimiento, tendrán derecho a una parte de los beneficios y productos de esas actividades;
- Registrar candidatos preferentemente indígenas en municipios y distritos en donde su población sea superior al cuarenta por ciento, y garantizar la participación política de las mujeres de manera paritaria, debiendo ser designados y aprobados por la Asamblea,
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; para ello en todos los juicios y procedimientos las autoridades jurisdiccionales y administrativas deberán tomar en cuenta, sus costumbres y especificidades culturales; y en todo momento serán

asistidos por traductores, intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua, cultura y tradiciones.

Organismos que vigilarán la eficaz protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas³³:

- Comisión de Derechos Humanos guerrerenser y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos local.

Obligación de diversas autoridades cuando personas indígenas y/o afromexicanas intervengan de en distintos procedimientos³⁴:

- Las autoridades estatales, municipales, administrativas, de procuración y administración de justicia, Ministerio Público, las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional, del procedimiento, de las responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, deberán aplicar las leyes estatales vigentes, tomando en cuenta las normas internas de cada pueblo y comunidad, que no se opongan a las primeras.

Para ello, se basarán en la información que en diligencia formal les proporcione la autoridad comunitaria del pueblo o comunidad indígena o afromexicana correspondiente, buscando, en todo caso, la apropiada articulación entre dichas normas. En los mismos términos se procederá al resolver las controversias.

- En los conflictos de naturaleza penal las autoridades estatales deberán actuar conforme a lo previsto en el marco legal vigente.

Justicia indígena y afromexicana³⁵:

³³ Véase el artículo 31 de la Ley Número 701.

³⁴ Véase el diverso 32 del ordenamiento cuestionado.

³⁵ Véase los artículos 35 a 37 de la Ley Número 701.

- De conformidad con el artículo 14 de la Constitución local, se reconoce que las acciones de seguridad pública para la prevención del delito que implementen los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a sus integrantes será con sujeción a sus sistemas normativos internos, prácticas tradicionales y reglamento interno de su comunidad, respetando las garantías constitucionales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de los niños, niñas y mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores.
- La aplicación de la justicia indígena y afromexicana será alterna a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero de los jueces del orden común, conforme a lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, las constituciones Federal y Local, así como los tratados internacionales.
- Se reconoce a dichos pueblos y comunidades el conjunto de normas orales y escritas que se han transmitido por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo, de carácter consuetudinario que regulan sus relaciones familiares, comunitarias, la vida civil y la prevención y solución de conflictos al interior de cada pueblo o comunidad, entre sus integrantes.
- Las autoridades estatales deberán mantener una relación de cooperación y comunicación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para garantizar que sus sistemas normativos internos sean adecuadamente conocidos por personas e instituciones ajenas a ellos, velando que no se contrapongan con lo dispuesto en la Norma Suprema; los tratados internacionales; la Constitución estatal y las leyes que de ella emanen.

Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicana³⁶:

- **Integración del Sistema de Seguridad Comunitario:** conjunto articulado de instituciones, autoridades, acciones, instrumentos y mecanismos que implementan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de acuerdo a sus usos y costumbres dentro del Municipio, en la prevención del delito, sin

³⁶ Véase los diversos 38 a 42 de la Ley en combate.

vulnerar sus sistemas normativos, prácticas tradicionales, lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, y la Ley en comento.

- **Cooperación del Sistema de Seguridad Comunitario con el Sistema de Seguridad Público estatal:** Mediante una relación de cooperación en materia de seguridad pública, asentada en el reconocimiento pleno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el pluralismo jurídico y el respeto mutuo que garantice la prevención de los delitos e infracciones.

Asimismo, se ajustará a los mecanismos de cooperación establecidos por la Conferencia Estatal de Seguridad Pública.

Las acciones de cooperación se realizarán a través del Municipio y la policía comunitaria de cada pueblo y comunidad indígena y afromexicana.

En los casos que por disposición judicial se establezca que una persona es sujeta a alguna violación que no sea competencia del Sistema de Seguridad Comunitario, deberá resguardar, custodiar y, en su caso, entregar para que conforme al marco jurídico aplicable se determine su situación legal.

- **Órgano supremo del Sistema de Seguridad Comunitario:** Es la Asamblea General de cada pueblo o comunidad, ya sea indígena o afromexicana.
- **Solución de conflictos internos que involucren a integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas:** Se observará lo dispuesto en el CNPP, conforme las siguientes reglas:
 - Conocerá primeramente la Autoridad del lugar en donde exista la disputa, conflicto, controversia; o se haya cometido o se siga cometiendo la infracción;
 - Tratándose de bienes o cosas materia de controversia, la del lugar en donde se ubiquen dichos bienes o cosas.
 - En los casos en que las personas involucradas no pertenezcan a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas quedarán sujetas al sistema jurídico ordinario.

- **Obligaciones del Sistema de Seguridad Comunitario:**

- Llevar un registro de las personas que estén sujetas a su procedimiento, mismo que se informará de inmediato al Consejo Municipal de Seguridad Pública para integrarse al Registro Administrativo correspondiente.
- Respetar el libre ejercicio de la función de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública.

Policía indígena y afromexicana³⁷:

- **Objeto e integración:** Prevención de los delitos e infracciones, se integrará por civiles elegidos conforme a lo dispuesto la propia Ley impugnada; su función es auxiliar al Sistema Estatal de Seguridad Pública y funcionará en su Municipio.
- **Bases de integración y organización:**
 - Por personas indígenas o afromexicanas mayores de edad sin antecedentes penales, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás normatividad aplicable; asignadas por la asamblea y podrán objetar conciencia para su ejercicio;
Las personas que no tengan el carácter de indígena o afromexicana y que residan en alguna comunidad, sólo podrán formar parte, si la asamblea general así lo determina;
 - Actuarán de acuerdo con sus usos y costumbres, sin contravenir lo establecido en la Constitución Federal, Tratados Internacionales, Constitución Estatal y demás leyes federales, estatales y municipales;
 - De acuerdo a sus usos y costumbres con pleno respeto de los derechos humanos y en observancia del marco jurídico Nacional, Internacional, Estatal y Municipal;
 - Su actuación se regirá por los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, además del respeto a los derechos humanos, a la no discriminación; a la igualdad, certeza, objetividad e imparcialidad;

³⁷ Véase los artículos 42 Quinquies a 42 Nonies de la Ley Número 701.

- La adquisición, portación, conservación, y el uso de las armas, se sujetará al artículo 10 de la Constitución Federal y a las leyes secundarias aplicables;
- Contar con un registro de identificación actualizado, que contenga mínimamente: fotografía, nombre, domicilio de los miembros de la policía, en su caso clave de credencial de identificación electoral.
- **Funciones:**
 - Cooperará en la función de seguridad pública municipal y estatal que se realizará en sus ámbitos de competencia por conducto de las instancias e instituciones reconocidas, de conformidad con sus sistemas normativos internos, la Ley en combate y demás normatividad aplicable;
 - Se sujetará a sus usos y costumbres, así como a la reglamentación interna de su pueblo, comunidad indígena o afroamericana;
 - Orientará y prestará los servicios de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección a los habitantes de su pueblo o comunidad indígena o afroamericana;
 - Colaborará en auxilio y apoyo de las instituciones de seguridad pública, municipal, estatal o federal, con base en una instrucción institucional por parte de autoridad competente;
 - Colaborará y auxiliará a la autoridad de procuración e impartición de justicia, cuando sean requeridos en términos de ley.
- **Naturaleza:** Será honorífica, gratuita y constituir una tarea en beneficio de su comunidad, propuesta por la asamblea, por lo que no generará ninguna relación y obligación laboral, ni podrá considerarse a ninguna autoridad como patrón.

En suma, del contenido normativo de la Ley Número 701 controvertida, se advierte que los cambios normativos tienen incidencia directa en temas como la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, el entendimiento de sus sistemas normativos y formas de organización interna, el sistema de seguridad comunitario, lo que impacta de manera especial y diferenciada.

Es decir, los cambios normativos efectuados por el Congreso guerrerense no se limitan a meras modificaciones legales de forma, sino que constituyen cambios

legislativos que, de forma sistemática, inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Por tanto, el contenido normativo del Decreto Número 183 impugnado incide en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas al regular la forma en que se operará el Sistema de Seguridad Comunitaria Indígena y Afromexicana, así como la justicia de dichos colectivos, entre otros derechos fundamentales de los mismos, lo cual indudablemente impacta en las formas de organización de mencionados sectores de la población, quienes tienen el derecho a determinarlo de manera libre y autónoma.

En otras palabras, la Ley controvertida estableció una regulación tanto del Sistema de Seguridad Comunitario, como Justicia e integración de la Policías indígenas y afromexicanas que inciden en las políticas de seguridad y en los ámbitos comunitarios que se instrumentan.

Por ello, la Ley Número 701 en su integridad, al regular diversos derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicana, así como articular el sistema de seguridad comunitario, al establecer la forma de organización, integración y funcionamiento, impacta en las formas de organización y las autonomías indígenas y afromexicanas, por lo que sí es **susceptible de afectar directamente a aludidos pueblos y comunidades asentados en el estado de Guerrero.**

Sentadas esas bases, es indudable que el contenido normativo —en su integridad— del Decreto Número 183 por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero es **susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad** y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del ordenamiento impugnado.

Como es evidente, se trata de un cambio legislativo que impacta en los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad,

pues norma la forma diversos derechos fundamentales, así como la justicia indígena y afromexicana, y el Sistema de Seguridad Comunitario de indicado sector de la población, lo cual indudablemente afecta en las formas de organización de los pueblos y comunidades originarias quienes tienen el derecho a determinarlo de manera libre y autónoma³⁸.

Por todo lo argumentado, es inconcuso que resultaba necesario e indispensable que el Congreso de Guerrero realizara la consulta a los indicados pueblos y comunidades para conocer sus inquietudes particulares, y de esta forma, hacerles partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

Toda vez que ha quedado plenamente acreditado que la expedición de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, en su integridad, sí afecta a los pueblos y comunidades indígenas afromexicanas y que, por ende, ameritaba la realización de una consulta en la materia, ahora corresponde corroborar si en efecto el legislador de la entidad cumplió con esa obligación.

Este Ombudsperson no soslaya la noble labor emprendida por el Poder Legislativo guerrerense para expedir el Decreto Número 183 por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, en la cual pretendió dar cumplimiento pleno a la sentencia dictada por ese Máximo Tribunal Constitucional en la acción de inconstitucionalidad 81/2018³⁹, al realizar diversas acciones que involucraran la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Defendemos al Pueblo

Particularmente, resulta de mayor relevancia —en el caso en concreto— que el legislador asuma la obligación de celebrar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de forma plena y en los términos de lo dictado en la resolutoria constitucional recaída en la acción de inconstitucionalidad

³⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Óp. Cit.*, párr. 70.

³⁹ Véase los efectos de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Óp. Cit.*, párr. 153.

81/2018, en la que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación condenó al Congreso guerrerense para que realice la consulta a mencionado sector de la población, como lo mandata la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y que legisle lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes⁴⁰.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional, de la revisión del procedimiento legislativo que originó la expedición del Decreto Número 183 por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el día 05 de julio de 2022, se desprende que **no se llevó a cabo la consulta indígena y afromexicana de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, a pesar de que se tenía la obligación de realizarla** en términos del parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Este Organismo Autónomo advierte que en el Dictamen legislativo de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y de Asuntos Indígenas y Afromexicanos del Congreso del estado de Guerrero⁴¹ se hace una referencia “*al proceso de consulta*” en donde las y los legisladores reconocen que el derecho a la consulta es obligatorio para México, señalando diversos parámetros que deben respetarse con el fin de practicarlas, y de la importancia de que ellas se celebren con los pueblos interesados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten.

Partiendo de ello, en el mencionado dictamen se hace referencia a dicho derecho, así como a las diversas actuaciones que el Congreso guerrerense asumió y denominó como “*proceso de la consulta*”, del cual se observaron las siguientes acciones:

⁴⁰ Cfr. la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Óp. Cit.*, párr. 158.

⁴¹ Disponible en el siguiente enlace:

<http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/07/Periodico-053-A-I-05-Julio-2022.pdf>

- A efecto de dar cumplimiento a la resolutoria recaída a la acción de inconstitucionalidad 81/2018, dictada por el Pleno de ese Alto Tribunal, la Junta de Coordinación Política del Congreso local realizó lo siguiente:
 - El 17 de febrero se realizó una reunión de trabajo entre integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Guerrero, en la cual se acordó establecer una mesa de trabajo interinstitucional para dar cumplimiento a las resolutorias de las distintas acciones de inconstitucionalidad.
 - El 22 de febrero del año en curso, la Comisión Permanente de la Sexagésima Legislatura del Congreso guerrerense aprobó el Protocolo para desarrollar de manera libre, previa, informada y de buena fe, el proceso de consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar las leyes que impacten en la esfera de derechos a las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos.
 - En mismo 22 de febrero, se girarán diversos oficios dirigidos a la Coordinación estatal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en Guerrero, al titular de la Delegación en esa entidad del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, a la titular de la Comisión de los Derechos Humanos guerrerense, para que participen en el proceso de consulta previa.
 - Asimismo, se integró una Mesa Técnica de seguimiento y cumplimiento a las resoluciones dictadas en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 81/2018, conformada por integrantes de órganos técnicos, así como asesores de distintos grupos parlamentarios que integran el Poder Legislativo estatal.
 - En data 25 de febrero siguiente, se solicitó al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas en Guerrero su coadyuvancia para la designación de traductores e intérpretes en las lenguas originarias: Náhuatl, Tlapaneco, Mixteco y Amuzgo, así como de sus variantes, para el desahogo de la consulta.

- También se solicitó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana guerrerense su participación para vigilar el proceso de consulta y provea de información que tenga en el ámbito de sus competencias.
- Asimismo, se instruyó al encargado de la Dirección de Comunicación Social del Congreso local, la creación de un micro portal en la página oficial de ese organismo legislativo, en el que se publique la información que se genere con motivo del proceso de consulta⁴².
- El 3 de marzo de la presente anualidad, en reunión de trabajo de la Mesa Técnica se analizó la ruta a seguir para elaborar los mecanismos de consulta, respecto a las reformas al artículo 14 de la Constitución, la Ley del Sistema de Seguridad Pública, así como de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, todas del estado de Guerrero.
- El 8 de marzo siguiente, los integrantes de la Junta de Coordinación Política del Congreso local aprobaron el Plan de Trabajo, el que tiene por objeto garantizar el derecho a ser consultados de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas.
- En fecha 24 de marzo del 2022 diversos integrantes de la Sexagésima Legislatura presentaron ante al Pleno del Congreso guerrerense una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, del Estado de Guerrero⁴³.
- El 25 de marzo del año en curso, en reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y de Asuntos Indígenas y Afroamericanos del Congreso guerrerense determinaron turnar la iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Número 701 de

⁴² Portal que se encuentra disponible en: <https://congresogro.gob.mx/63/inicio/proceso-de-consulta-de-comunidades-y-pueblos-indigenas-y-afroamericanos/>

⁴³ Véase el Dictamen de la Ley impugnada, en la p. 3, del vínculo referido en la cita 50.

Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero a la Junta de Coordinación Política para que se procediera con la ejecución de las etapas que prevé el Protocolo para desarrollar de manera libre, previa, informada y de buena fe, el proceso de consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar las leyes que impacten en la esfera de derechos a las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos.

En el dictamen se afirmó que el Congreso del Estado de Guerrero, llevo a cabo el proceso de consulta a través de una amplia invitación, con el fin de que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas participarán en el análisis de las iniciativas de ley y de reforma en materia de Seguridad Pública, Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, en términos de los dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁴⁴.

- El proceso de consulta contempló las siguientes fases:
 - **Fase preconsultiva.** Dio inicio con la invitación a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; invitando a los 80 ayuntamientos municipales y al Consejo Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero. Asimismo, se entregó la propuesta de lineamientos a las autoridades legalmente reconocidas en los municipios y localidades, a partir de la información aportada por diversos organismos, advirtiéndoles las siguientes localidades: Acapulco, Costa Chica, Oaxaca Grande, Centro, Montaña, Norte y Tierra Caliente.
 - Se distribuyeron 2,618 invitaciones y propuestas de lineamientos, en igual número de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. De las cuales más del 30% aceptó su participación, mientras que un 34.11% no aceptó participar, y el restante no realizó respuesta alguna.
 - **Fase informativa.** Se entregó a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas una copia de las iniciativas a consultar, así como una

⁴⁴ Véase el Dictamen de la Ley impugnada, en la p. 10, del vínculo referido en la cita 50.

explicación del impacto en su esfera jurídica, asimismo, se informó sobre el proceso deliberativo que derivaría, para que decidieran de manera libre e informada.

En indicada etapa, de conformidad con el Protocolo aprobado por el Congreso guerrerense, se advierte que la difusión de la información fue en español y en lenguas indígenas, en materiales tanto escritos, como audiovisuales y mediante reuniones presenciales o virtuales. Además, se procuró la difusión en medios de comunicación masivos y comunitarios, a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas y Afromexicana del estado de Guerrero⁴⁵.

- **Fase de recepción de propuestas.** Una vez concluida la fase deliberativa por parte de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se estableció un diálogo con los representantes del Poder Legislativo, donde se recibieron los acuerdos que llegaron los mencionados grupos originarios.

Una vez concluidas las fases de la consulta, en fecha 6 de abril del año en curso, se remitió a las Comisiones de Seguridad Pública y, de Asuntos Indígenas y Afromexicanas, el informe que contiene la información relativa a las etapas del proceso de consulta, con los resultados hasta ese momento obtenidos⁴⁶.

Del proceso legislativo descrito, a consideración de esta Comisión Nacional, las acciones emprendidas por el legislador local no pueden considerarse como una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en términos del parámetro de regularidad constitucional expuesto.

Defendemos al Pueblo

⁴⁵ Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Protocolo para Desarrollar de Manera Libre, Previa, Informada y de Buena Fe, el Proceso de consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar las leyes que impacten en la esfera de derechos a las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, p. 24, disponible en: <https://congresogro.gob.mx/63/sesiones/acuerdos/acuerdo-parlamentario-protocolo-para-desarrollo.pdf>

⁴⁶ Véase el Dictamen de la Ley impugnada, en la p. 70, del vínculo referido en la cita 50.

En cuyos trabajos legislativos participaron diversas personas de las comunidades indígenas guerrerenses, así como la presencia de distintas autoridades estatales, y propios integrantes del Congreso de Guerrero, empero se estima que dicha labor no colma el alcance de la consulta que debía celebrarse con motivo de la publicación de la ley combatida por las razones que en seguida se enunciarán.

Primeramente, esta Comisión Nacional advirtió — del dictamen que originó la Ley Número 701 — en gran medida se avoca a destacar las acciones tendentes a cumplir con las sentencias dictadas en diversas acciones de inconstitucionalidad por el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional, entre ellas la 81/2018, las cuales se caracterizan por ser estrictamente preparativas.

Dentro de las actuaciones emprendidas por el legislador local, identificadas por este Organismo Constitucional Autónomo como meramente preparativas, o tendiente a cumplir con las sentencias constitucionales, está la creación un sitio electrónico que contenga todo lo relativo al proceso de consulta indígena y afromexicana.

En ese sentido, vale la pena retomar diversos datos estadísticos arrojados en el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI respecto al estado de Guerrero.

De los datos obtenidos por el INEGI, sobresale que un total de 298,180 viviendas cuentan con internet, lo que representa apenas el 31.7% de la totalidad del estado de Guerrero; además, los hogares que cuentan con computadora, laptop o table representa el 20.4 %. En efecto, de acuerdo con los datos presentados por ese Organismo Autónomo en dicha entidad el incremento de acceso a internet, así como a tecnologías de la información fue considerable en comparación con el año 2010.

Mencionadas cifras cobran mayor relevancia en el presente caso, toda vez que el legislador local circuló la información mediante las tecnologías de la información, pues tal como se apuntó *supra*, se creó un portal electrónico con la información relativa al proceso de consulta indígena y afromexicana.

Adicionalmente, esta Institución Nacional se percató de la difusión de diversos comunicados dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas en los cuales se les invitaba a participar en dicho proceso, los cuales circularon mediante diversas plataformas electrónicas, cuyos mensajes se encontraban en distintas lenguas indígenas, por ejemplo, en maya⁴⁷.

Por ende, ante la falta de accesibilidad a internet y a las tecnologías de la información, en general de las y los habitantes en el estado de Guerrero, se colige que la información circulada por el legislador guerrerense pretendiendo informar sobre el proceso de consulta indígena y afroamericana es deficiente, pues no llega al sector de la población interesada; ya que no es posible admitir que los datos estadísticos apuntados corresponden exclusivamente a los grupos originarios involucrados.

De lo anterior se colige, que la circulación de información mediante internet o del empleo de las tecnologías de la información y comunicación es concentrado e incluso inaccesible para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pues no todas las personas interesadas se encontraran en igualdad de circunstancias para acceder a la misma y así encontrarse en condiciones de participar en la referida consulta.

Por otra parte, si bien es cierto el legislador local se allegó de vasta información, derivado de distintos requerimientos a diversas autoridades estatales, para poder determinar la ruta de trabajo que se seguirá para estar en condiciones de celebrar una consulta indígena y afroamericana, ello resultó deficiente.

Toda vez que, a pesar de contar con la información necesaria el legislador local no concretó la celebración de una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en términos del parámetro de regularidad constitucional.

Ahora, por lo que respecta a la **fase preconsultiva** no es posible calificarse como tal, pues en ésta no se definió de común acuerdo –entre autoridades gubernamentales y

⁴⁷ Véase el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=2p-WOsbobiU>

representantes de comunidades indígenas y afromexicanas, la forma de llevar a cabo el proceso, la intervención y formalización de acuerdos.

De lo reseñado previamente se advierte que la convocatoria fue emitida en el contexto del cumplimiento de la sentencia constitucional dictada por ese Tribunal Pleno, recaída en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, por lo tanto, el diseño de trabajo, así como las fases, etapas y mecanismos para realizar la consulta indígena y afromexicana tuvo lugar en sede legislativa, sin participación de los colectivos interesados.

Por lo que respecta a la **fase informativa**, se estima que la puntualizada en el Dictamen no satisface la exigencia en términos del parámetro de regularidad constitucional, ya que no se contó con la información necesaria, en **relación a los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública**. Tampoco se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos indígenas que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural a fin de respetar la cosmovisión indígena y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central⁴⁸.

En este punto, esta Comisión Nacional estima necesario enfatizar sobre el contenido de la información distribuida por el legislador guerrerense, cuyas constancias obran en el portal electrónico creado por el propio Congreso local.

En primer término, la información distribuida versó sobre el contenido normativo, en un formato de lectura accesible, tanto de la Constitución, como de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas guerrerense y sobre la iniciativa de Ley del Sistema de Seguridad Pública estatal, la cual se circuló en español, amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl⁴⁹.

⁴⁸ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Óp. Cit.*, párr. 128.

⁴⁹ Información disponible en el siguiente enlace electrónico:

<https://congresogro.gob.mx/63/inicio/proceso-de-consulta-de-comunidades-y-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/propuestas-de-iniciativas/>

Sin embargo, la información distribuida relacionada con la iniciativa de Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas guerrerense se advirtió que solamente la versión en español⁵⁰ contiene el texto íntegro o completo de la misma, circunstancia que no acontece en las versiones amuzgo⁵¹, mixteco, tlapaneco⁵² y náhuatl⁵³.

Es decir, la información en las lenguas maternas señaladas solamente refiere de forma somera el contenido normativo de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, es decir, solamente se les proporcionó aquella que el propio legislador guerrerense considero debía de conocer, sin proporcionarla de forma completa.

Ante indicado panorama, este Organismo Constitucional Autónomo considera que no es posible calificar las acciones emprendidas por el legislador local como una fase informativa del proceso de consulta indígena y afromexicana conforme a los estándares nacionales e internacionales de la materia.

Contrario a lo asentado en el Dictamen que originó la Ley Número 701, tampoco es posible afirmar que existió una **etapa deliberativa y de diálogo**, pues el ordenamiento cuestionado no recupera las inquietudes y manifestaciones, ni intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Es decir, la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero no refleja las necesidades y/u objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo⁵⁴, pues a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se les presentaron iniciativas propuestas en sede legislativa, las cuales fueron las dictaminadas y dieron origen al ordenamiento impugnado, sin incorporar las necesidades de mencionado sector de la población.

⁵⁰ Véase <https://congresogro.gob.mx/63/consulta-2022/ley-701.pdf>

⁵¹ Véase <https://congresogro.gob.mx/63/consulta-2022/ley-701-amuzgo.pdf>

⁵² Véase <https://congresogro.gob.mx/63/consulta-2022/ley-701-ayutla.pdf>

⁵³ Véase <https://congresogro.gob.mx/63/consulta-2022/anexos-traduccion-nahuatl.pdf>

⁵⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Op. Cit.*, párr. 133.

Al respecto ese Máximo Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia reiterada que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, **debe realizarse previo a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas**. Por ello, debe preverse una etapa adicional en el proceso legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del proceso. **Es decir, de nada serviría realizar una consulta indígena cuando ya se tiene un decreto previo a ser enviado para su publicación al ejecutivo pues ello prácticamente anula la posibilidad de incidir en el contenido del mismo**⁵⁵.

Por lo tanto, no es posible sostener que la actuación del legislador local para pretender celebrar una consulta indígena y afromexicana sea acorde con los criterios en la materia, pues se estima que en el ordenamiento impugnado **no se incorporaron las propuestas de dicho sector de la población, ya que no se dio un diálogo democrático entre iguales que permitiera atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**⁵⁶.

En esa tesitura, a esta Comisión Nacional **le preocupa la determinación del Congreso guerrerense de expedir el Decreto Número 183 por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero en fecha 05 de julio del año en curso, sin haber celebrado la consulta indígena y afromexicana, en términos de lo dictado en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018.**

Cabe destacar, que en aludido fallo constitucional esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, al existir una

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibidem.*

violación directa a los artículos 2º de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT⁵⁷.

Asimismo, el Tribunal Pleno determinó que la declaratoria de invalidez surtiría sus efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el fin de que en dicho plazo el legislador local realizará una consulta indígena y afroamericana bajo los parámetros y procedimientos señalados en la sentencia⁵⁸.

Empero, contrario y en fehaciente incumplimiento de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, el Congreso local expidió el Decreto de modificación a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, del Estado de Guerrero, sin haber llevado a cabo un proceso de consulta previa, de buena fe, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en términos de aludida resolutoria.

Por tanto, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, del Estado de Guerrero, el Congreso guerrerense incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía el deber de efectuarla, ya que la emisión de la Ley impugnada constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

En ese orden, se reafirma que el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya antes desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa en materia indígena y afroamericana antes de expedir ese ordenamiento, dado que concernía de forma especial a mencionados pueblos originarios que habitan en la entidad, al tratarse de una medida que efectivamente

⁵⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Óp. Cit.*, párr. 149.

⁵⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *Óp. Cit.*, párr. 151 y 153.

impacta en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

De tal suerte se expidió la ley sin efectuarse una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que residen en Guerrero para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

Es necesario dejar en claro que la realización de las consultas en nuestro país debe realizarse y tomarse en serio por todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, pues así se hace valer uno de los derechos instrumentales que tienen esos pueblos y comunidades para intervenir en la creación de políticas estatales que les afecten, lo cual a su vez, les permitirá hacer efectivos otros derechos humanos que tienen tutelados, por ende, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la legislación introducida en el orden jurídico guerrerense tiene un impacto significativo en su vida y entorno.

Lo anterior ha sido sostenido categóricamente por este Organismo Nacional, al sostener que **es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas**, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos”.⁵⁹

⁵⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Contrario a lo anterior, de la revisión del procedimiento legislativo que dio a la expedición del Decreto Número 183 por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el día 05 de julio de 2022, se desprende que **no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, teniendo la obligación de realizarla** de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en su artículo 2º, apartado A, último párrafo, 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.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas y afromexicanos, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo que permitirá escuchar sus opiniones, necesidades, sugerencias y soluciones para llegar a un acuerdo con dichos sectores de la población que habitan en el territorio de la entidad.

En esos términos, se concluye que el proceso legislativo que culminó con la expedición del Decreto Número 183 por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre,

informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que debe declararse su invalidez.

SEGUNDO. Los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, únicamente reconocen la personalidad y derechos de los pueblos indígenas y a las comunidades afroamericanas, excluyendo a las comunidades indígenas.

Los preceptos controvertidos no son congruentes con el resto del cuerpo normativo de la Ley Número 701, dado a que, en general el ordenamiento cuestionado, exceptuando los preceptos impugnados sí reconocen personalidad y derechos a las comunidades indígenas. En consecuencia, los diversos, 2, fracciones I y III, y 25 no garantiza el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues genera incertidumbre al no estar en armonía con el propio ordenamiento.

Además, el diseño normativo de los preceptos cuestionados al excluir a las comunidades indígenas niega el reconocimiento constitucional con el que cuentan indicado sector de la población.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero contraviene el bloque de regularidad constitucional, particularmente el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, dado que, por mandato constitucional las comunidades indígenas tienen personalidad y derechos reconocidos.

Adicionalmente, las normas en combate no garantizan el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues genera incertidumbre al no estar en armonía con el contenido normativo del propio ordenamiento.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas, el presente apartado se divide en dos secciones: el primero, relativo al contenido y alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad; y el segundo, referente a la transgresión de éstos por parte de las normas sometidas a escrutinio de ese Alto Tribunal.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.⁶⁰

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de

⁶⁰ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa⁶¹. Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

⁶¹ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada

Como se expuso en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, la inconstitucionalidad alegada por esta Comisión Nacional se sustenta en que el Congreso guerrerense estableció en los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero el reconocimiento de personalidad y derechos únicamente para los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, excluyendo del mismo a las comunidades indígenas.

Regulación que resulta contraria al marco de regularidad constitucional, el cual reconoce el derecho y personalidad a todas las comunidades indígenas, y no solo así a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, así como al propio cuerpo normativo de la Ley Número 701, por lo que son contrarias al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Para demostrar las anteriores premisas, este Organismo Constitucional estima indispensable abordar en primer término el contenido normativo de los preceptos controvertidos, los cuales expresamente prevén:

“Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:

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

II. Garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y políticoelectorales, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos; y III. Establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**."

*"Artículo 25. En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta Ley les reconoce."*

El contenido de los preceptos legales insertos permite establecer las siguientes premisas, relevantes:

- La Ley Número 701 tiene por objeto reconocer los derechos y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas de esa entidad y de las personas que lo integran.
- Establece la obligación del Gobierno y ayuntamientos guerrerenses de elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.
- Se respetarán los límites de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, en las cuales ejercerán su autonomía.

Es decir, los preceptos controvertidos expresamente reconocen diversas prerrogativas fundamentales y diversas obligaciones a las autoridades de los tres poderes de esa entidad a favor de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.

Sin embargo, tal como se puede vislumbrar de la literalidad de los preceptos controvertidos, dicho reconocimiento no es expreso para las comunidades indígenas.

Defendemos al Pueblo

En esa lógica, los preceptos normativos en combate también se pueden leer como disposiciones que no le reconocen a las comunidades indígenas:

- Los derechos y cultura de esos colectivos guerrerenses y de las personas que lo integran.

- Los Gobierno y ayuntamientos guerrerenses no se encuentran obligados a elevar la calidad de vida de las comunidades indígenas.
- No se respetarán los límites de los territorios de las comunidades indígenas, en las cuales ejercerán su autonomía.

En ese tenor, se resalta que el resto de las disposiciones normativas que integran la Ley Número 701 si reconocen expresamente a las comunidades indígenas su personalidad y derechos fundamentales, *verbi gratia* el diverso 26 de la Ley controvertida.

En ese tenor, esta Institución Nacional estima que, ante la omisión de los preceptos controvertidos de reconocerle personalidad y derechos a las comunidades indígenas, a pesar de que el resto de las disposiciones normativas que integran la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, genera incertidumbre para indicado colectivo.

Lo anterior, porque los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero rompen con la armonía normativo del mencionado ordenamiento, lo que imposibilita que las comunidades indígenas tengan certeza plena del reconocimiento de su personalidad, así como de sus derechos fundamentales.

Aunado a lo anterior, las normas impugnadas generan una denegación de la personalidad y derechos con que cuentan las comunidades indígenas dentro de la Norma Fundamental.

Defendemos al Pueblo

Es decir, las normas en combate conllevan el desconocimiento de la personalidad de las comunidades indígenas –como unidades o entidades constitucionalmente reconocidas.

Lo que ocasiona una transgresión directa a la obligación del Congreso Local prevista en el artículo 2 de la Constitución Federal, por lo que resulta ser una medida

legislativa regresiva, pues desconoce derechos que se reconocían con antelación en favor de la autodeterminación de las comunidades indígenas que rige en la materia.

En este punto, vale la pena resaltar que el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas es de suma importancia, pues, derivado de ésta, pueden ejercitar diversos derechos de carácter colectivo que se encuentran íntimamente relacionados con su autonomía y libre determinación.

Derivado de ello es que cobra relevancia la actuación del Congreso del estado de Guerrero al no contemplar expresamente como sujetos de reconocimiento a las comunidades indígenas y sólo mencionar a los pueblos en genérico.

Lo anterior, máxime que, como se ha mencionado, el artículo 5 de la Ley en comento reconoce de manera limitativa a los pueblos nahuas, amuzgos, tlapanecos y mixtecas como originarios de la entidad y, por ende, como únicos titulares de los derechos colectivos que les corresponden.

En el contexto en que se desenvuelve el presente concepto de invalidez, dada la definición de pueblos y comunidades indígenas que proporciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse que puede haber diversas comunidades que, si bien comparten diversos rasgos de identidad en común integrando un mismo pueblo, pueden tener formas de organización, usos y costumbres diversas, de manera que sean asimiladas como una unidad autónoma e independiente de otros grupos de personas indígenas.

Una comunidad indígena, en los términos indicados, conforma una unidad social, económica y cultural, que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres de forma particular, identificable y diferenciada de las diversas comunidades que se comprendan como descendientes de un mismo pueblo desde el punto de vista antropológico o etnohistórico.

Así, el hecho de que se identifique a una multiplicidad de grupos indígenas dentro de un mismo pueblo, no implica que compartan necesariamente las características que hagan a éste una unidad política, social, económica y cultural, por lo que las

reformas acontecidas en los artículos ahora impugnados se traducirían en la imposibilidad para las comunidades de ejercer sus derechos colectivos de manera autónoma e independiente, en cuanto a su régimen interior, respecto de otras comunidades del mismo pueblo.

Es decir, de acuerdo con las normas impugnadas, podría llegarse al extremo de exigir a todas las comunidades que integran un pueblo indígena para que establezcan un régimen de gobierno interno homologado, así como su propio sistema normativo, autoridades tradicionales en común, etcétera, lo cual resultaría en una transgresión al derecho de libre determinación de las comunidades indígenas.

En todo caso, la forma en que están redactadas las normas impugnadas, podrían dar lugar a pensar que se confundió el concepto de pueblo con el de comunidad.

Por tanto, la configuración normativa de las normas controvertidas no debe pasarse por alto y admitirse como meros errores de técnica legislativa, pues como se apuntó supra, los alcances de los preceptos impugnados no garantizan el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que rompen con la armonía normativa de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

Aunado a que dichas disposiciones se contraponen a lo expresamente previsto en el párrafo cuarto de la Constitución General de la República, por lo tanto, éstas parten del desconocimiento de que pueden existir diversos conjuntos indígenas que no comparten el mismo territorio en que se asientan, ni las mismas autoridades políticas para su gobierno interno.

Defendemos al Pueblo

Por lo antes expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional declare la inconstitucional de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, a efecto de salvaguardar los derechos de las comunidades indígenas, particularmente los de seguridad jurídica y legalidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las normas controvertidas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, de resultar fundado el primer concepto de invalidez y consecuentemente se declare la inconstitucionalidad del Decreto Número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, con el fin de evitar una posible afectación mayor a las medidas positivas de la legislación en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, se solicita a ese Máximo Tribunal que postergue los efectos de dicha declaratoria y vincule al Congreso de la entidad a celebrar la consulta en la materia conforme a los parámetros constitucionales y convencionales exigidos y posteriormente emita una nueva disposición.



ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Decreto Número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el 05 de julio de 2022 (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

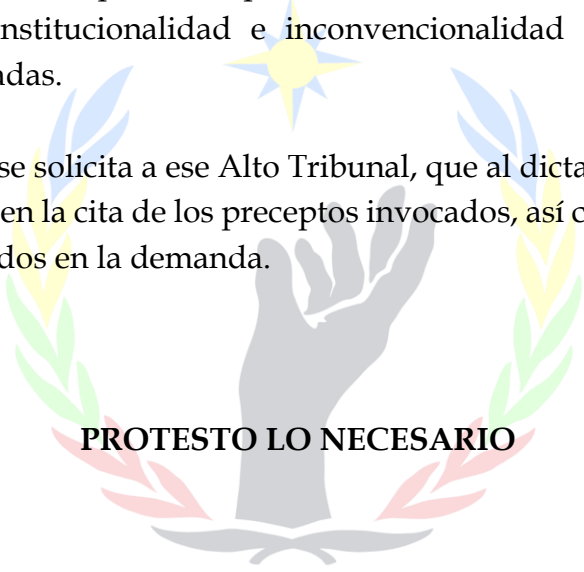
TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a los que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples

de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

M É X I C O

LMP

Defendemos al Pueblo