

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO
PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIA: JAQUELINE SAENZ ANDUJO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinte de abril de dos mil veinte, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la *Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero* y el Decreto por el que se expidió la *Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 24 de agosto de 2018 que se refieren a continuación:
 - a) El Decreto Número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero por falta de consulta previa. Adicionalmente, de forma específica los artículos 2; 3, párrafos tercero y sexto; 5, párrafo primero; 6, fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8; 10; 12; 14; 16; 25; 26; 34; 49; 53; 55; 57; 58; 60; 61; y 67 a 74 de esa Ley constituyen una medida regresiva al suprimir el reconocimiento de personalidad de las comunidades indígenas y el derecho a la educación bilingüe de éstas y los pueblos que previamente hacía el ordenamiento impugnado.
 - b) El Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero por falta de consulta previa. En particular de los artículos 47, párrafo segundo; 120, párrafo segundo; 125; 126, párrafo primero y 131, de la citada ley, vulneran el derecho de acceso a la información toda vez que establecen la reserva absoluta de toda la información que obra en las bases de datos del sistema estatal.
2. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1°, 2°, 3° y 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"); 6, 8 y 29 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador".

3. **Conceptos de invalidez.** La comisión accionante expuso los siguientes razonamientos en sus conceptos de invalidez.¹

PRIMERO. Los decretos impugnados vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, toda vez que del desarrollo del proceso legislativo se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, respecto a las modificaciones legislativas que afectan directamente a las comunidades interesadas.

- a) La Constitución Federal establece, en su artículo 2°, que la Nación tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales se distinguen como comunidades que conforman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
- b) Si bien el derecho a la consulta no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional donde existe un desarrollo más extenso. Además, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas ha sido constante y progresiva, pues en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre ese tópico: controversia constitucional 32/2012; acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, así como la acción de inconstitucionalidad 31/2014, donde se ha reconocido que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarle directamente.
- c) El **Decreto por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero**, implica la creación de un sistema de coordinación institucional, que regula los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública Comunitaria como instituciones capaces de garantizar seguridad en sus comunidades, delimitando competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema de seguridad pública estatal, lo que sin lugar a dudas atañe a los pueblos y comunidades indígenas. Ello se lee a la luz de la reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado, publicada el 21 de agosto de 2018 relacionada con los sistemas comunitarios de seguridad.
- d) Además, es importante destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016 el 29 de febrero de 2016, dirigida al Gobernador, al Fiscal General y al Congreso, así como al Ayuntamiento de Olinalá, todos del Estado de Guerrero. Ahí se recomendó que en el ámbito legislativo se definiera como mínimo una adecuada delimitación de competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia y el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal. Ello también ha sido motivo de preocupación de la Organización de las Naciones Unidas, ya que la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre su visita a México en junio de 2018, señaló que: *“Frente a la inseguridad y desprotección, organizaciones indígenas han desarrollado varias iniciativas. Desde 1995, la policía comunitaria en Guerrero ha realizado tareas de seguridad, justicia y reinserción conforme a usos y costumbres indígenas, lo que ha reducido la violencia e impunidad. El Estado de Guerrero reconoció legalmente a la policía comunitaria existente en 2011, aunque parece que actualmente hay iniciativas legislativas para desconocer los sistemas normativos indígenas. Sin embargo, se informaron numerosos casos de persecución penal y criminalización de integrantes de policías comunitarias, acusados de varios delitos”*.
- e) De conformidad con el artículo 2 de la Constitución General, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a regirse bajo sus propias normas y aplicarlas para la regulación de la vida comunitaria; de ahí la trascendencia que se les garantice un procedimiento de consulta adecuada para la discusión y adecuación normativa. Sin embargo, en el caso los pueblos y comunidades indígenas no pudieron intervenir en tan relevantes incorporaciones legales, máxime cuando el contexto guerrerense, en materia de seguridad pública, implica el reconocimiento de un sistema estatal paralelo al sistema comunitario, de ahí la necesidad de que participaran estrechamente en el establecimiento de la normativa que regule la coexistencia entre ambos sistemas.

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 1 a 77.

- f) Se precisa que, del análisis del Dictamen de Decreto, no se desprende la realización de foros regionales o consulta de ninguna naturaleza; pero aun existiendo, no pueden ser considerados un proceso efectivo de consulta a las comunidades.
- g) En cuanto al **Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero**, tiene por objeto el reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos originarios indígenas y comunidades afromexicanas y de las personas que los integran en aras de 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.
- h) No pasa desapercibido que, en el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la *Ley Número 701*, se hace referencia a la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en coordinación con la Universidad Autónoma de Guerrero, para la realización de diversos Foros Regionales de Consulta convocando a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar sus propuestas. De manera que los foros tuvieron como objetivo una consulta para recabar la opinión de los mencionados, así como de la sociedad en general. Pero de ninguna forma pueden ser considerados un proceso efectivo de consulta a las comunidades indígenas, acorde a los parámetros establecidos por los tribunales nacional e interamericano, ya que aun sin existir un procedimiento preestablecido debe contar con parámetros mínimos según se refiere a continuación.
- i) La consulta a comunidades debe ser *previa* a la medida legislativa por lo que tratándose de comunidades y pueblos indígenas deben ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa. Los foros referidos para las adecuaciones normativas de la Ley 701 no constituyen en forma alguna consulta previa a pueblos y comunidades; sin perder de vista que para la Ley Número 777 no hubo procesos de consulta ni foros regionales. Al no garantizarse la participación de los pueblos y comunidades indígenas en todas las fases del proceso de producción normativa, y al no haberse previsto una fase adicional dentro del proceso de reforma, la consulta no cumple con este estándar mínimo.
- j) La consulta debe ser *culturalmente adecuada*, lo que debe hacerse de acuerdo con las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan para la toma de decisiones. En consecuencia, los miembros tienen plena libertad de elegir las formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de consulta, por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones, lo que implica además que las autoridades deben llevar a cabo la consulta a través de los medios e instrumentos más idóneos, de manera que el acceso a las tecnologías de la información no signifique un menoscabo en el goce de este derecho.
- k) La consulta debe ser *informada*, lo que exige la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa susceptible de afectarles. La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada requiere que el Estado difunda dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas. Además, la información debe ser comprensible y si se requiere deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados.
- l) La consulta debe llevarse a cabo de *buena fe*, lo que exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Debe realizarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada por lo que el proceso requiere establecer un clima de confianza mutua.
- m) En otro orden de ideas, el 20 de agosto de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero la reforma al artículo 14 de la Constitución local que dispone que la ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias entre las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Por ello resulta imprescindible que la ley que aborda esa temática sea consultada en tanto atañe la forma de organización social de pueblos y comunidades guerrerenses.

SEGUNDO. Los artículos 3, párrafos tercero y sexto; 5 primer párrafo; 6 fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 53, 55, 57, 58, 60, 61, y 67 a 74 de la Ley Número 701 de Reconocimiento de Derechos y Cultura de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero excluyen el reconocimiento de la personalidad y derechos de las comunidades indígenas, al contemplar como sujetos de esos derechos exclusivamente a los pueblos indígenas, aunado a que las modificaciones se constituyen como una medida regresiva, pues el texto previo de las mismas reconocía tanto a pueblos como comunidades indígenas, lo que viola lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal así como el numeral 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- n) El artículo 2 de la Norma Suprema reformada en 2001 implicó el reconocimiento de la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas; la autoadscripción como criterio fundamental; la existencia de comunidades indígenas como unidades sociales integrantes de diversos pueblos; el reconocimiento de derechos específicos para sus pueblos y comunidades; atendiendo a su libre determinación y autonomía así como las obligaciones del Estado en todos los niveles de gobierno en materia de derecho indígena.
- o) El artículo 2 de la Constitución Federal, apartado A, último párrafo, manda que las constituciones y leyes de las entidades federativas deben establecer 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. Ello se traduce en la obligación de los congresos estatales de reconocer en sus sistemas normativos locales a las comunidades indígenas como entidades jurídicas, definidas por la Norma Fundamental como aquellas integrantes de un pueblo indígena que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio y que reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Entonces, existe una distinción entre lo que debe entenderse por pueblos –género- y comunidades indígenas –especie-.
- p) Los artículos 5² y 8³ de la Ley Número 701, resultaban especialmente relevantes, dado que la redacción previa reconocía de manera expresa la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. Si bien la reforma tuvo como objetivo hacer extensivo el reconocimiento de la personalidad jurídica a las comunidades afromexicanas para ejercer los derechos contemplados en la ley; lo cierto es que también implicó el desconocimiento de la personalidad de las comunidades indígenas –como unidades o entidades constitucionalmente reconocidas- previamente contemplado. Ello trasgrede el artículo 2 de la Constitución General de la República lo cual además resulta ser una medida legislativa regresiva pues desconoce derechos que se reconocían a favor de la autodeterminación de las comunidades indígenas.
- q) Puede haber diversas comunidades que, si bien comparten 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. Una comunidad indígena 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. Sin embargo, de acuerdo con las normas impugnadas, podría alegarse al extremo de exigir a todas las comunidades que integran un pueblo indígena que establezcan un régimen de gobierno interno homologado, su propio sistema normativo, autoridades tradicionales en común, lo que implica una transgresión al derecho de libre determinación de las comunidades indígenas.

² **Artículo 5 (texto previo).** El Estado de Guerrero tiene una composición pluriétnica y multicultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, siendo aquellos que descienden de pobladores que habitaban en el actual territorio estatal desde antes del inicio de la colonización y que conservan sus propias instituciones, sociales, económicas, culturales, políticas y normativas o parte de ellas, que los identifican y distinguen del resto de la población del Estado.

Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Naua o Náhuatl, Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Nom daa o Amuzgo, así como a las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en diversos Municipios de las regiones Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del estado (...)

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

Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Nahua, Náhuatl (sic), Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Nn'anncue Nonmdaa o Amuzgo, asentados en diversas regiones como la Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado (...)

³ **Artículo 8 (texto previo).** Las comunidades indígenas del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente Ley.

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

- r) La Corte Interamericana ha reconocido que la personalidad jurídica se entiende como un derecho individual, que se extiende a las comunidades indígenas como entidades jurídicas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y con autoridades tradicionales propias de manera independiente de la personalidad que le corresponda a cada uno de sus miembros.
- s) En virtud del decreto publicado el 24 de agosto de 2018 en el Diario Oficial de Guerrero, se reformaron los **artículos 3, párrafos tercero y sexto; 5, primer párrafo; 6, fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 53, 55, 57, 58, 60, 61, y 67 a 74 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero**, dejando de reconocer el carácter de grupo diferenciado e identificable de manera autónoma a las comunidades indígenas respecto de los pueblos a los que pertenecen. Esencialmente se reformaron las partes donde se puntualizaban los términos pueblos y comunidades indígenas para referirse ahora a *pueblos indígenas y comunidades afromexicanas*.

TERCERO. El artículo 49 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero transgrede el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación bilingüe de los pueblos y comunidades indígenas.

- t) El tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Federal dispone que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Sobre este último, se conciben exigencias positivas que implica la obligación para los creadores y aplicadores de las leyes de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y luego el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo jurídicamente posible, esos aspectos de los derechos. Ese principio aplicado a los derechos humanos consagrados en la norma fundamental, resulta aplicable tanto al actuar de las autoridades como al contenido de las leyes generales, las cuales deben estar de acuerdo con el bloque de constitucionalidad.
- u) En el caso, el artículo impugnado contemplaba la obligación para el Estado de Guerrero, de garantizar en todos los niveles educativos la educación bilingüe para las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas⁴; sin embargo, fue reformado para contemplar el acceso a centros y cursos para el conocimiento de sus lenguas maternas⁵.
- v) El artículo 2 de la Constitución Federal contempla la enseñanza de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.
- w) En relación con la educación culturalmente aceptable, en el contexto de las comunidades y pueblos indígenas, el Estado debe garantizar el respeto a su identidad, cultura y tradiciones. Es decir, no basta la adopción de medidas específicas en lo referente a las características de la educación, sino que deben adoptarse medidas de protección que aseguren el goce y ejercicio del derecho a la educación culturalmente aceptable de niñas, niños y adolescentes indígenas.
- x) Además, los planes y programas de estudio deberán incluir contenidos regionales de manera que permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, geografía, costumbres y tradiciones, así como otros aspectos propios de la entidad y sus municipios, y deberán responder adecuadamente a las diferentes características lingüísticas de la población rural, urbana y grupos migrantes, particularmente de los pueblos nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas, con presencia en el Estado de Guerrero.

⁴ **Artículo 49 (texto previo).** El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica, media superior y superior en su propio idioma, en un marco de **formación bilingüe e intercultural**.

La **educación bilingüe** e intercultural deberá fomentar la enseñanza-aprendizaje fundamentalmente en la lengua de la comunidad indígena en que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia al término de la educación básica egresen alumnos que hablen y escriban con fluidez las dos lenguas y que conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional. En las escuelas de las comunidades indígenas los libros de textos serán bilingües.

⁵ **Artículo 49 (reformado).** El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución Política y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas, niños y adolescentes indígenas y afromexicanos tengan **acceso a centros y cursos para el conocimiento de las lenguas originarias**.

Las instancias educativas deberán fomentar la preservación y la divulgación de la lengua de la comunidad indígena que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia, conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional.

- y) Los artículos 3 de la Constitución Federal; 13 del Protocolo de San Salvador; 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y 29 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, establecen el derecho a la educación bajo determinados principios rectores como el respeto a la diversidad cultural, favorecer la comprensión y tolerancia entre todas las naciones y grupos raciales, étnicos o religiosos; el derecho de los pueblos de establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas; el derecho de los pueblos a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a destrucción de su cultura.
- z) Señala que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), emitió las Directrices sobre la Educación Intercultural que representa un criterio orientador de la política educacional en todo el mundo. De ahí surgen tres principios básicos⁶ que deberían guiar los principios de educación intercultural. Entonces, la modificación legislativa resulta incompatible con esos estándares.
- aa) Por otra parte, los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar y emplear su lengua. Todos los mexicanos tienen el derecho a comunicarse en la lengua que hablen sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras. Asimismo, en dichas disposiciones se establece un claro deber para el Estado Mexicano de adoptar medidas positivas para preservar y enriquecer las lenguas indígenas. Además, su uso se relaciona directamente con el derecho a la libertad de expresión, por eso es importante que los pueblos y comunidades tengan acceso a su lengua y cultura a través de las instancias educativas.

CUARTO. Los artículos 120, párrafo segundo, 125 y 126, primer párrafo, de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, al establecer la reserva absoluta de toda la información que obra en las bases de datos del Sistema Estatal de Seguridad Pública de esa Entidad, trasgreden el derecho de acceso a la información reconocido en los artículos 6 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- bb) El artículo 6 de la Constitución protege el derecho humano de acceso a la información; además es clara al permitir la restricción del derecho a la información pública al estipular la posibilidad de reservar el acceso de la misma no obstante esta restricción solo podrá realizarse bajo las premisas: a) por tiempo determinado; b) por razones de interés público o seguridad nacional; c) en los términos que fijen las leyes.
- cc) Los artículos señalados se refieren a la reserva de la información contenida en las bases de datos y al registro administrativo de detenciones.
- dd) Se establece una reserva de información indeterminada o permanente ya que no está sujeta a temporalidad determinada, pues no especifica el periodo por el cual se reserva, lo que permite las autoridades negar el acceso a los datos de manera permanente o por tiempo definido. El carácter de temporalidad de una reserva atiende a un interés público, es decir, por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de los gobernados donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda. Entonces, los artículos impugnados son inconstitucionales toda vez que no establecen temporalidad para la reserva de información de los supuestos que en su texto se indican, ni precisa las circunstancias específicas por las cuales se tome tal determinación, dejando inoperante el principio de máxima publicidad.
- ee) Las razones por las que se señala reservada la información pública no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional. La reserva genérica de la información que realizan los artículos 120 segundo párrafo, 125 y 126, primer párrafo, de la Ley Número 777, no se justifica en un interés público, ya que reservan toda la información contenida en las bases de datos del Sistema de Seguridad Pública de Guerrero lo que no permite la valoración casuística y determinada de circunstancias concretas de esa información que permitan motivar su carácter de reservado.

⁶ Principio I - La educación intercultural respeta la identidad cultural del educando impartiendo a todos, una educación de calidad que se adecúe y adapte a su cultura.

Principio II - La educación intercultural enseña a cada educando los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad.

Principio III - La educación intercultural enseña a todos los educandos los conocimientos, actitudes y las competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, el entendimiento y la solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos y entre naciones

- ff) La norma fundamental permite la reserva temporal de la información, pero exige que obedezca a un daño al interés público o a la seguridad nacional que pueda provocarse por su divulgación. La seguridad nacional escapa al ámbito de las causas por las que el legislador del Estado de Guerrero puede restringir el acceso a la información pues esta materia –seguridad nacional– queda fuera de sus atribuciones.
 - gg) La reserva de la información no se apega al dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión. La clasificación de la información debe realizarse a través del análisis casuístico que realice el sujeto obligado que debe ponderar entre la información que, de ser divulgada podría generar un daño desproporcionado a valores jurídicamente protegidos, frente a aquella información que debe ser accesible per se. Para ello debe realizarse una *prueba de daño* a efecto de evaluar y determinar qué información puede ser clasificada como reservada o si debe ser pública.
 - hh) En el caso de los artículos impugnados, se han invertido los supuestos constitucionales de modo que se establece como reservada la totalidad de la información que obre en las bases de datos del Sistema del Sistema de Seguridad Pública, señalando circunstancias concretas, que en el caso no se cumplen, ya que: a) establece una reserva de información permanente o indeterminada; b) las razones por las que se señala reservada la información pública no corresponden al interés público ni a la seguridad nacional; c) la reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y los principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión. Así, debe declararse la invalidez de los artículos señalados.
 - ii) Respecto a los efectos, se solicita que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en caso de se considere inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.
4. **Admisión y trámite.** Recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **81/2018**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
5. En esa misma fecha, el Ministro Instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo. Asimismo, requirió a esos poderes enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como de los ejemplares del Periódico Oficial de la entidad donde conste su publicación respectiva. Por último, ordenó dar vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente.
6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.
7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** A través de escrito recibido el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, dio contestación a la demanda y expresó los siguientes razonamientos:⁷

Sobre el primer concepto de invalidez relativo a la consulta indígena

- a) Es cierto que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que se traduce en una garantía necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales que les reconocen. Sin embargo, ello no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión implementada por determinada autoridad en el ámbito de sus atribuciones y competencia, sino solo en aquellos casos en que la actividad de la autoridad o del Estado sea susceptible de afectar sus derechos e intereses y que a la vez pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, esto es, que los agravie.
- b) Contrario a lo afirmado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el gobierno estatal sí desarrolló la consulta conforme a los tratados y convenciones internacionales, así como a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 233 a 271.

- c) Sobre la *convocatoria y amplia difusión de la consulta*. Los foros no son otra cosa sino una modalidad de consulta y fueron convocados con la suficiente antelación mediante la emisión de una amplia convocatoria que implicó la elaboración y presentación de la misma en cuatro idiomas indígenas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo), además de español.
- d) Además, fue difundida a través de 550 carteles en las 7 regiones con el mayor número de población indígena del Estado de Guerrero; esa es la forma tradicional que se utiliza para convocar a un evento de esa naturaleza (las universidades así lo hacen para convocar a sus eventos; las iglesias para ofrecer sus servicios). Además, se elaboraron y difundieron cuatro videos en cuatro idiomas distintos que se emitieron a través de la radio, el canal de la Universidad Autónoma de Guerrero y el sitio web de *youtube*. Igualmente, se publicó en los diarios de mayor circulación y consulta en el Estado de Guerrero a fin de llegar al mayor número de personas interesadas en los temas y problemas de los pueblos originarios. Adicionalmente se llevó a cabo una amplia convocatoria a la comunidad universitaria (profesores e investigadores) a fin de que todos aquellos interesados en participar en los foros regionales lo hicieran presentando ponencias, *papers*, conclusiones y resultados de sus investigaciones personales o de grupo.
- e) Además, eso fue del conocimiento de la mencionada Comisión Nacional ya que fue informada oportunamente y no hizo manifestación alguna de inconformidad. Así, en atención a la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el gobierno estatal atendió el requerimiento de proporcionar una debida publicidad a la convocatoria, bajo una amplia difusión a fin que asistieran todos los guerrerenses interesados en los foros de consulta incluidos, desde luego, todos los pueblos originarios de Guerrero.
- f) La convocatoria fue clara, entendible, para todos los que desearan atenderla. Por lo anterior, es menester señalar que no se trató de una convocatoria cualquiera, sino que se señaló que uno de sus objetivos principales era recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos así como de la sociedad en general sobre temas que definan la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia así como los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal y se destacó la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución local de Guerrero a fin de respetar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.
- g) Fue una convocatoria no solo amplia, sino precisa y con objetivos claros esto es, de buena fe. Quien considere que la consulta no fue adecuada, previa o de buena fe deberá demostrarlo, ya que se celebraron foros de consulta en las Regiones Norte y Tierra Caliente, Montaña, Centro, Costa Grande, Costa Chica, Acapulco.
- h) Esas acciones se realizaron principalmente en atención a la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo cual le fue comunicado mediante diversos oficios entre marzo y octubre de 2016, así como en 2017 y 2018. En ninguno de esos oficios sobre el cumplimiento de la recomendación se manifestó desacuerdo alguno por parte la CNDH.
- i) En el caso particular, a diferencia de los precedentes de acciones de inconstitucionalidad citadas por la CNDH, el gobierno estatal sí llevó a cabo acciones tendentes a realizar una consulta a las personas indígenas, tan es así que hubo participación en los foros de consulta y las conclusiones fueron consideradas e incorporadas a las propuestas legislativas las cuales se le informaron a la CNDH.
- j) El máximo Tribunal Constitucional no debe pasar desapercibido que derivado de ciertas lagunas legislativas en el Estado de Guerrero respecto a la materia de seguridad, se han cometido diversos abusos y violaciones en materia de derechos humanos. Debido a la rebeldía y constantes desacatos atribuidos a diversos integrantes de pueblos indígenas, entre ellos de la Policía Comunitaria, el gobierno estatal consideró necesario crear los mecanismos normativos necesarios para atender y hacer frente a una preocupación social tanto en las comunidades, como en el Estado en general, por lo que se emitieron medidas administrativas y legales, como las presentes normas. Así, los decretos impugnados, lejos de perjudicar a los pueblos indígenas, los benefician. Así, al quedar evidenciado en diversos actos contrarios al estado constitucional y de derecho, que los pueblos indígenas no estaban respetando los derechos humanos.

Segundo concepto de invalidez en relación con la supresión del término “pueblos indígenas”

- k) El gobierno estatal estima que, si bien se modificaron los preceptos impugnados, también lo es que el hecho de dejar únicamente a los pueblos indígenas no restringe los usos y costumbres de las comunidades indígenas ya que ello es enunciativo más no limitativo.
- l) El gobierno estatal en ningún momento suprimió ni disminuyó los derechos o reconocimientos de usos y costumbres de las comunidades indígenas sino solamente realizó una adecuación conforme a lo establecido en la Constitución local, misma que en su precepto 13 enuncia únicamente a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, sin embargo la protección de los derechos indígenas y sus prerrogativas es amplia para cualquier persona indígena que puede pertenecer a cualquier comunidad –especie- y a cualquier pueblo –género-.
- m) Del artículo 2, de la Ley Número 701, se advierte que la personalidad jurídica para el ejercicio de derechos también le asiste y corresponde a las comunidades indígenas pertenecientes al pueblo indígena de que se trate. Además, la citada ley, en sus artículos 27, 28, 30, 31, 35, 36, 38, 41 y 42, le reconoce en todo momento sus derechos a las comunidades indígenas, en materia de jurisdicción y justicia indígena.
- n) Por ende, se estima suficiente referirse a los pueblos indígenas en lo general para sumir que también comprendía a las comunidades indígenas sin necesidad de referirse a ellas en forma particular, sin que sea suficiente considerar que se trata de una medida regresiva ni que las comunidades carezcan de derechos por el hecho de que ya no lo comprende de manera particular.

Tercer concepto de invalidez en relación con el derecho a la educación bilingüe de pueblos y comunidades indígenas la supresión del término “pueblos indígenas”

- o) El gobierno estatal estima que no se trasgrede el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación bilingüe de pueblos y comunidades indígenas con la reforma al artículo 49 de la Ley 701. Sí se prevé la educación bilingüe y el derecho de los niños, niñas y adolescentes indígenas de recibir enseñanza tanto en su propio idioma como en español, y adicionalmente el derecho de que tengan acceso a centros y cursos para el conocimiento de otras lenguas originarias.
- p) De una correcta interpretación del precepto legal impugnado, se advierte que las instancias educativas, esto es de nivel básico, media superior y superior, deberán fomentar la preservación y la divulgación de la lengua de la comunidad indígena en que se imparta dicha educación, así como en el idioma español, para que conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional.
- q) De una interpretación sistemática de la Ley 701, en sus artículos 16 y 50 bis, permite arribar a la conclusión que el precepto legal cuestionado sí prevé la educación bilingüe e intercultural. Además, se impone la obligación al estado que asegure la permanencia y eficiencia terminal, es decir que culminen sus estudios y que se integren al sistema productivo mediante la obtención de un empleo.
- r) Igualmente, el artículo 12 de la Constitución local dispone que la educación de los pueblos indígenas y comunidades será con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita y de calidad; además que el Estado garantizará el acceso, permanencia y eficiencia terminal a los estudiantes indígenas y afromexicanos. Ello implica que el derecho y garantía de la educación de los pueblos indígenas -pueblos, comunidades, individuos indígenas- se encuentra plasmada en un nivel jerárquicamente superior a la norma impugnada.
- s) Tampoco se vulnera el derecho a la libertad de expresión, puesto que el acceso y uso de su lengua no se encuentra restringido de ninguna forma. Además, el artículo 18 de la Ley 701 dispone que el uso de una lengua indígena no podrá ser motivo de discriminación alguna o afectación de derechos humanos.

Cuarto concepto de invalidez en relación la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero y el derecho de acceso a la información.

- t) En relación con el artículo 120 de la Ley 777, se alude a información sobre seguridad pública, es decir se refiere al supuesto de excepción sobre acceso y reserva de información contenido en la Constitución Federal y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda vez que de divulgarse comprometería la seguridad del sistema estatal de información de seguridad pública del Estado de Guerrero.

- u) Por cuanto hace a los artículos 125 y 126 de la Ley citada, son acordes a la Constitución Federal y la Ley Federal en materia de transparencia en virtud de que se garantiza el derecho a la vida privada y protección de los datos personales al señalar que la información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada, lo cual obedece a que ese registro de detenciones contendrá datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable con lo cual se trata de información confidencial.
- v) Si bien la temporalidad no fue plasmada expresamente en los preceptos de la Ley impugnada, ese plazo se encuentra establecido en la Ley General en la materia y también será señalado en el reglamento que derive de la Ley impugnada, ya que su función normativa es desarrollar, particularizar y complementar la norma de la cual derivan, no pudiendo en ningún momento limitarlas o rectificarlas.
8. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** El Poder Legislativo de la Entidad, a través de la Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Guerrero, por escrito recibido el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, rindió informe argumentando lo que se detalla en seguida.⁸
- a) Es cierta la existencia de las normas generales impugnadas. De los antecedentes legislativos de la *Ley Número 701 de Reconocimiento, derechos y cultural de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero* se advierte:
- El 14 de agosto de 2018 fue presentada ante el Congreso estatal la iniciativa de decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701.
 - En sesión de 15 de agosto de 2018, la Comisión Permanente turnó la iniciativa a la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos.
 - El 16 de agosto de 2018, la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos emitió Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701, remitiendo el mismo a la Secretaría Parlamentaria ese mismo día a efecto de ser incluido y enlistado en el orden del día de la sesión próxima.
 - En vista que el referido Congreso se encontraba de receso, la Comisión Permanente aprobó un acuerdo para convocar a las y los diputados integrantes a un Primer Periodo Extraordinario de Sesiones, del tercer periodo de receso, correspondiente al tercer año de su ejercicio constitucional. El 17 de agosto de 2018, la Comisión permanente de la Legislatura aprobó por unanimidad de votos la proposición con Punto de Acuerdo presentada por las diputadas y diputados integrantes. En esa misma fecha fue incluido en el orden del día el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley 701.
 - El 17 de agosto de 2018, ya instalado el primer periodo de sesiones extraordinaria, se dio primera lectura al dictamen con proyecto del decreto. En esa misma fecha, se dio la segunda sesión extraordinaria del Pleno, en la que se dio segunda lectura al dictamen con proyecto de decreto. Agotada la discusión en lo general y en virtud de que no hubo oradores inscritos se declaró concluido el debate por lo que, una vez que se preguntó a los diputados si deseaban hacer reserva de artículos, señalando que no había reserva de artículos.
 - Continuado el procedimiento, la Diputada Presidente de la Mesa Directiva sometió a consideración de la Plenaria para su aprobación en lo general y en lo particular resultando aprobado por mayoría calificada de 30 votos a favor, 5 en contra y cero abstenciones.
 - Concluido el trámite se ordenó la emisión del decreto correspondiente y su remisión a las autoridades competentes para los efectos legales procedentes, lo cual fue suscrito por la Diputada Presidenta y dos secretarios de la Mesa Directiva en funciones y expedido el 17 de agosto de 2018.
 - Por instrucciones de la mesa directiva, el mismo 17 de agosto, se remitió el decreto al ejecutivo para su conocimiento y publicación.
 - El 24 de agosto de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el Decreto número 778 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 Guerrero.

⁸ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 274 a 350.

- b) En relación con la *Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*, los antecedentes legislativos son los siguientes:
- Presentación de primera iniciativa. El 17 de octubre de 2016 se presentó Iniciativa de Ley para Prevenir los Abusos en el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Guerrero. En sesión de Pleno de 18 de octubre de 2016 fue turnada a las Comisiones de Seguridad Pública, Derechos Humanos y Estudios Constitucionales y Jurídicos.
 - Presentación de segunda iniciativa. El 24 de octubre de 2016 se presentó la Iniciativa con proyecto de Ley de los Servicios de Seguridad Privada del Estado de Guerrero. En sesión de Pleno de 25 de octubre de 2016, se turnó a la Comisión de Seguridad Pública.
 - Presentación de tercera iniciativa. El 28 de octubre de 2016 se presentó la Iniciativa con Proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado y Municipios de Guerrero. En sesión de Pleno de 3 de noviembre de 2016 se turnó a las Comisiones de Seguridad Pública y de Justicia.
 - Presentación de la cuarta iniciativa. El 13 de marzo de 2017, se presentó Iniciativa con proyecto de Ley que fija las Bases Normativas para la Expedición de los Reglamentos en Materia de Seguridad Pública para los Municipios del Estado de Guerrero. En sesión de Pleno de 14 de marzo de 2017 se turnó a las Comisiones de Seguridad pública y de Justicia.
 - Presentación de la quinta iniciativa. El 27 de julio de 2018, se presentó Iniciativa de Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. El 30 de julio de 2018 se turnó a la Comisión de Seguridad Pública.
 - Emisión del dictamen con proyecto de decreto. El 16 de agosto de 2018 las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública emitieron el Dictamen con Proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, remitiendo el mismo en esa fecha a la Secretaría Parlamentaria.
 - En vista que el referido Congreso se encontraba de receso, la Comisión Permanente aprobó un acuerdo para convocar a las y los diputados integrantes a un Primer Periodo Extraordinario de Sesiones, del tercer periodo de receso, correspondiente al tercer año de su ejercicio constitucional. El 17 de agosto de 2018, la Comisión permanente de la Legislatura aprobó por unanimidad de votos la proposición con Punto de Acuerdo presentada por las diputadas y diputados integrantes. En esa misma fecha fue incluido en el orden del día el dictamen con proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.
 - El 17 de agosto de 2018, ya instalado el primer periodo de sesiones extraordinaria, se dio primera lectura al dictamen con proyecto de Ley y continuó con el trámite legislativo. En esa misma fecha, se dio la segunda sesión extraordinaria del Pleno, en la que se dio segunda lectura al dictamen con proyecto de Ley. Agotada la discusión en lo general y en virtud de que no hubo oradores inscritos se declaró concluido el debate por lo que, una vez que se preguntó a los diputados si deseaban hacer reserva de artículos, señalando que no había reserva de artículos.
 - Continuado el procedimiento, la Diputada Presidente de la Mesa Directiva sometió a consideración de la Plenaria para su aprobación en lo general y en lo particular resultando aprobado por mayoría calificada de 42 votos a favor, 1 en contra y cero abstenciones.
 - Concluido el trámite se ordenó la emisión de la Ley correspondiente y su remisión a las autoridades competentes para los efectos legales procedentes, lo cual fue suscrito por la Diputada Presidenta y dos secretarios de la Mesa Directiva en funciones y expedido el 17 de agosto de 2018.
 - Por instrucciones de la mesa directiva, el mismo 17 de agosto, se remitió el decreto al Ejecutivo para su conocimiento y publicación.
 - El 24 de agosto de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.
- c) Respecto a los conceptos de invalidez, invocados por la parte actora, estima que no existe razón jurídica para afirmar que los artículos de la ley impugnada sean contrarios a la Norma Suprema ni a las disposiciones de Tratados Internacionales, por tanto, se estiman infundados.

- d) El Poder Legislativo acredita que se realizaron consultas a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero, en diferentes sedes de las siete regiones que se compone el Estado, previo a la reforma de la Ley Número 701 y de la expedición de la Ley Número 777. Estima que el Decreto 778 y la Ley 777 no generan impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas.
- e) Respecto a la Ley 701 en ningún apartado se excluye ni se retrocede el reconocimiento de la personalidad y derechos de comunidades indígenas. El artículo 4 establece que la aplicación de esa ley corresponde a las autoridades estatales y municipales vigilar el cumplimiento a las autoridades tradicionales, en el ámbito de sus competencias, quienes deberán asegurar el respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado, por lo que en ningún momento se violenta el artículo que se refiere el actor de la presente acción.
- f) El artículo 20 de la Ley 701 garantiza el acceso a los pueblos y comunidades indígenas al ejercicio del derecho de petición; el artículo 30 de esa ley reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad. Además, el Estado de Guerrero reconoce la existencia y validez de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas entendidos como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades, etc. El artículo 31 de la Ley 701 establece que la protección de los derechos de las comunidades indígenas se encuentra vigilada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado en coordinación con la Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas. Bajo esas circunstancias, los diversos artículos citados prevén el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, así como los derechos individuales y colectivos, más aún la Sección II, del Título Segundo de la Constitución local, en concordancia con el artículo 2 de esa norma.
- g) Por otra parte, el artículo 49 de la Ley 701, del cual el actor aduce se viola el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos y comunidades, se estima que la reforma no causa impacto significativo para los grupos indígenas, pues el artículo 50 bis establece que la educación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas será con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita y de calidad. De lo que se desprende que será intercultural y lingüística, de acuerdo con la definición del libro de las Directrices de la Educación Intercultural. El artículo 50 bis establece que la educación será intercultural y lingüística, siendo ello una ampliación de los derechos relacionados con la educación. Concluye que la medida no genera un impacto significativo a los pueblos y comunidades indígenas pues en todo momento se están reconociendo la educación intercultural, lingüística y el acceso a centros y cursos para el conocimiento de las lenguas originarias para las niñas, niños y adolescentes, ya que dicha reforma no generaría una desorganización social como lo establecen los criterios de esa Suprema Corte.
- h) En relación con los artículos 120, segundo párrafo, 125 y 126 primer párrafo, de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, la misma no generaría un impacto significativo para los grupos indígenas. Además, en razón de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la confidencialidad de los datos personales, se pretende salvaguardar la integridad física, psicológica y emocional de las personas detenidas o que formen parte de la base de datos a que se refieren los artículos impugnados por el actor pues si bien es sabido que personas ajenas o terceros obtienen información que utilizan para otros fines.
- i) Por otro lado, en relación con la consulta previa, se cumplieron con los requisitos. La misma se realizó de manera previa a la medida legislativa, ya que el 29 de febrero de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016, sobre la situación de la Policía Comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la Policía Comunitaria y de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa Policía Comunitaria. Así, el Gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero, celebraron el 6 de abril de 2016, un convenio de colaboración, que fue publicado en esa fecha, en el Periódico Oficial del Estado. Ese convenio tiene por objeto coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y

presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero. Ahí se sentaron las bases para que la Universidad Autónoma de Guerrero en coordinación con los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el ayuntamiento de Olinalá, Guerrero, convocara a seis foros regionales de consulta cuyo objetivo y contexto general fue recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos.

- j) Se emitió convocatoria mediante la cual se convocó a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas en los foros de consulta que se llevarían a cabo el 28 de febrero de 2017 a las 10 horas en diferentes sedes de las siete regiones del Estado de Guerrero. Esa convocatoria fue elaborada en cinco idiomas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo y español), difundida en 550 carteles en las siete regiones, además se distribuyó en cuatro videos en los cinco idiomas referidos. Igualmente, fue difundida en diversas estaciones de radio en distintas fechas. Se registraron 75 ponencias que se realizaron en los foros de consulta del 28 de febrero de 2017.
- k) Los foros se realizaron de buena fe, convocándose a toda la sociedad de los pueblos originarios de Guerrero, mediante convocatoria abierta y pública, a fin de recabar la opinión de los ciudadanos que contemplan la comunidad indígena o pueblos originarios y de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definieran como mínimo una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública, impartición de justicia y establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reformas al artículo 14 de la Constitución local.
- l) Como puede apreciarse, si la consulta se realizó el 28 de febrero de 2017 y los decretos fueron publicados el 24 de agosto de 2018, resulta claro que el requisito de realizar la consulta previo a la medida legislativa fue cumplido y se encuentra satisfecho.
- m) Se cumplió con el requisito una consulta culturalmente adecuada, es decir a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas de tal suerte que, ante la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el goce de este derecho. En todo momento se utilizaron instrumentos idóneos para las comunidades indígenas desde la convocatoria hasta la realización de los foros de consulta, pues al realizarse las ponencias se encontraba un traductor para que transmitiera en su idioma a las personas indígenas, lo que se exponía en el proceso del foro, y para efecto de que no se encontraran en desventaja las personas indígenas que asistieron al evento mismas que pertenecen a un pueblo o comunidad indígena.
- n) La consulta fue informada. La convocatoria fue elaborada en cinco idiomas, difundida a través de 550 carteles y videos, y publicada del 15 al 24 de febrero de 2017 en diferentes periódicos y otros medios de comunicación. Además, fue difundida en radio y se contó con traductores en las diferentes sedes de las siete regiones del Estado donde se realizaron los foros de consulta lo que permitió que la información proporcionada fuera comprensible para las personas interesadas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.
- o) En cuanto al requisito de realizar la consulta de buena fe, lo que implica la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado, sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia, se cumplió cabalmente. Del informe de los foros regionales, específicamente en las relatorías de cada foro, se puede corroborar que no hubo coerción por parte del Estado. En diversas fotografías se advierte que no hubo presencia de ninguna autoridad o persona que estuviera intimidando o coaccionando a los asistentes de cada foro, ni presencia del ejército mexicano, marina o corporación policiaca que intimidara a los asistentes de los foros. Se llevaron de manera pacífica, se designaron a dos responsables de mesas, presidente y secretario, especialistas en temas de derechos humanos y temas legislativos.
- p) En otro aspecto, se reitera que no se vulnera el acceso a la información pues los artículos impugnados cumplen con lo exigido por el pacto federal y los tratados internacionales, ya que la información se encuentra clasificada como confidencial y reservada, tal como lo señalan las leyes en materia de transparencia, ya que la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y solo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello. Por su parte, la información reservada solo puede permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años, que podrá ser ampliado por los sujetos obligados por un periodo adicional de cinco años siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

9. Por acuerdo de treinta de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la citada entidad rindiendo los informes solicitados. Además, se corrió traslado con los mismos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República. Asimismo, se concedió el plazo a las partes para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de dicho proveído, formulen alegatos por escrito.
10. Mediante acuerdo de nueve de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por recibido el escrito presentado el ocho de noviembre de ese mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, donde el delegado del Poder Legislativo del Estado de Guerrero formula alegatos.⁹
11. **Opinión de la Procuraduría General de la República.**¹⁰ El catorce noviembre de dos mil dieciocho, el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República presentó un escrito, ante la falta del titular de la institución, en el que compareció al medio de control de constitucionalidad y realizó las siguientes manifestaciones y opiniones:
 - a) Para la expedición de las normas impugnadas por la promovente, sí fueron convocados para la consulta correspondiente los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, sin que le asista la razón a la CNDH en el sentido que no hubo una consulta previa, pues a decir de la accionante, los foros llevados a cabo fueron para la reforma del artículo 14 de la Constitución local, no así para las leyes de derechos indígenas y seguridad pública. Sin embargo, sí hubo consulta, la cual no solo se dio para reformar el numeral constitucional de referencia, sino para adecuar deficiencias, ambigüedades y omisiones detectadas en las fuentes normativas, entre otras, las leyes impugnadas en el presente medio de control constitucional, con el fin de cumplir con la recomendación de la CNDH.
 - b) En relación con la supresión de las partes normativas referentes a las comunidades indígenas, es cierto que el artículo 2, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal, realiza una distinción entre los pueblos y las comunidades indígenas, cuestión que es confirmada con la exposición de motivos del dictamen de reforma al precepto constitucional en cita. Conforme a ello, una comunidad indígena es una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio, las cuales reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, así un pueblo indígena está conformado por diversas comunidades, cuya identidad indígena puede ser diversa. En ese sentido, es necesario reconocer personalidad jurídica a los pueblos indígenas y de las comunidades indígenas, como un ente que se identifica según su lengua, religión, costumbres, voluntad de pertenencia comunitaria al suelo que ocupan, así como sus representantes. Entonces, ciertamente si los artículos impugnados solo refieren el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ocasiona que se invisibilice y se enfrente a discriminación en el goce y ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas. En conclusión, debe declararse la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.
 - c) Respecto a la educación bilingüe, el sistema jurídico mexicano, en materia de derechos de las comunidades y pueblos indígenas, la establece como un derecho fundamental de los tres órdenes de gobierno de garantizar e incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe, lo cual es concordante con normas convencionales. La Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, de igual manera contiene el deber del Estado de garantizarla en la educación obligatoria. También, en el orden jurídico de Guerrero, se encuentran disposiciones constitucionales y legales que garantizan el derecho en estudio. La Ley de Educación de la entidad establece de manera expresa que la educación oficial tendrá como fines entre otros, impartir una educación bilingüe a los pueblos indígenas. La Constitución local prevé la obligación de garantizar una educación pública con enseñanza bilingüe en las zonas predominantemente indígenas.
 - d) En relación con las normas generales relativas a la reserva o prohibición de la entrega de información contenida en los registros y bases de datos del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, se estima que los argumentos de la CNDH para demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 120, 125 y 126 de la Ley de Seguridad son infundados. La reserva contenida en los preceptos impugnados se encuentra justificada con motivo de su

⁹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 379 a 388.

¹⁰ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 399 a 460.

naturaleza –prevención o combate a la delincuencia, lo cual está relacionado con la seguridad pública y constituye una de las excepciones al principio de máxima publicidad; además tanto la Ley General en Materia de Transparencia como la Ley Estatal en la materia, contienen de manera precisa las reglas de temporalidad que los entes públicos deben observar cuando manejen información reservada.

12. **Cierre de la instrucción.** Finalmente, tras el trámite legal correspondiente, por acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciocho,¹¹ el Ministro instructor agregó los alegatos del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, a quien tuvo formulando el pedimento correspondiente. Además, tuvo por recibidos los alegatos del delegado del Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero¹² y del delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹³ Al haber transcurrido el plazo de cinco días hábiles concedido a las partes para la formulación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y del Decreto 778 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como el decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, del Estado de Guerrero.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

14. Haciendo un análisis de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Suprema Corte considera que **la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional del Decreto 778** que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como el decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, del Estado de Guerrero.
15. En primer término, se impugna la validez de esos dos cuerpos normativos debido a la falta de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Guerrero, cuyas modificaciones legislativas afectan directamente a las comunidades interesadas.
16. En un segundo aspecto, en cuanto al Decreto 778, se impugnan disposiciones en lo particular por considerar que la supresión del término *comunidades indígenas* es una medida regresiva que afecta la personalidad jurídica y el ejercicio efectivo de los derechos de éstas. Igualmente impugna en específico lo relativo a la educación bilingüe e intercultural.
17. En cuanto a la Ley Número 777, en particular se impugnan disposiciones que la accionante estima contrarias al derecho de acceso a la información.
18. El Decreto legislativo 778 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero es de contenido siguiente¹⁴:

DECRETO NÚMERO 778 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman la denominación de la Ley y del Título Primero; los artículos 1; 2; 3; los artículos 4; 5 primer y segundo párrafo; 6; 7 primer párrafo, inciso c) de la fracción I y los incisos a) y b) de la fracción II; la denominación del Capítulo II del Título Primero; los artículos 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; la denominación del Capítulo III del Título Primero; los artículos 15; 16 primer

¹¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, foja 475y 476

¹² Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 289 a 398.

¹³ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 463 a 474.

¹⁴ Disponible en: <<http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/P.O-68-ALCANCE-II.pdf>>

párrafo; 17 primer párrafo y 21; la denominación del Título Segundo; los artículos 25; 26; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37 y 40; la denominación del Título Cuarto; los artículos 43; 44 primer párrafo; 45 primer y tercer párrafos; 47 primer párrafo; 48; la denominación de los Capítulos II, III, IV y VI del Título Cuarto; los artículos 49; 50 primer párrafo; los artículos 51; 52; 53; 55; 57; 58; 59; 60; 61; 64 primer y tercer párrafos; 65; las fracciones I, II y III del artículo 66; los artículos 67; 68; 69; 70; 71 primer y tercer párrafos; 72; 73 y 74 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, para quedar como sigue

LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS Y **COMUNIDADES AFROMEXICANAS**

TÍTULO PRIMERO

**DEL RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES
AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE GUERRERO.**

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

Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:

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

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

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

I. El Poder Ejecutivo del Estado;

II. El Poder Judicial del Estado;

III. El Poder Legislativo del Estado;

IV. Los ayuntamientos o consejos **municipales**;

V. Los **Órganos** Autónomos **Constitucionales**;

VI. **Los órganos con Autonomía Técnica**; y

VII. Los Partidos Políticos, en los términos que previenen la Constitución Política del Estado **Libre y Soberano de Guerrero** y las leyes en la materia;

Quedan incluidos dentro de esta clasificación todos los órganos, **secretarías**, dependencias y entidades de cada sujeto obligado.

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

El incumplimiento a lo dispuesto por el párrafo anterior de este artículo por parte de las autoridades municipales y poderes públicos, será motivo de las responsabilidades en que incurran los Sujetos Obligados en los términos prescritos por la Ley Número **465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero** y de lo que al respecto prevengan otras leyes en la materia.

La Comisión de los Derechos Humanos del Estado, estará al cuidado de que se cumpla y haga efectiva esta Ley, en lo que respecta a la vigilancia irrestricta del respeto a los derechos humanos de la población indígena y afroamericana **y por parte de éstas al cumplimiento de los derechos humanos.**

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

Artículo 4. La aplicación de esta Ley corresponde a **las autoridades estatales y municipales y vigilar el cumplimiento a las tradicionales, en el ámbito de sus respectivas competencias y comunidades,** quienes deberán asegurar el respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado.

Las personas indígenas y afroamericanos provenientes de cualquier otro Estado de la República u otro país que transiten o residan temporal o permanentemente dentro del territorio del Estado de Guerrero, **gozarán de los** beneficios de la presente Ley, respetando **los usos,** costumbres y tradiciones **donde** residan.

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

Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas **Nahua, Náhuatl, Na** savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y **Nn'anncue Nonmdaa** o Amuzgo, asentados en diversas regiones como la Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado en los municipios de: Acatepec, Ahuacuotzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, **Cochoapa el Grande,** Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Igualapa, **Iliatenco, José Joaquín de Herrera,** Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala, todos con población indígena superior al 40 por ciento de la población total. También cuentan con una presencia indígena importante los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Huitzuco de los Figueroa, Iguala de la Independencia, **Taxco de Alarcón,** Tepecoacuilco de Trujano, Tixtla de Guerrero y Eduardo Neri

.....

.....

.....

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

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

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

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

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

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

VI. Lenguas Indígenas. - Aquellas que proceden de los pueblos que se establecieron en el territorio mexicano antes de iniciarse la colonización y que se reconocen por conservar un conjunto ordenado y sistematizado de formas orales, escritas y otras formas simbólicas de comunicación.

VII.- Territorio indígena. - Porción del territorio estatal, constituido por espacios continuos ocupados y poseídos por las (sic) pueblos indígenas, en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria y fortalecen su cosmovisión, sin detrimento de la integridad del Estado Mexicano, ni de la libertad y soberanía del Estado de Guerrero y sus Municipios.

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

IX. Discriminación. Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella; no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, impedir, anular o menoscabar el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades cuando se base en uno o más de los motivos siguientes: origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad de género, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, la apariencia física, las características genéticas, la condición migratoria, el embarazo, la lengua, el idioma, las ideas políticas, los antecedentes penales o cualquier motivo. También se entenderá como discriminación la racial, la homofobia, la misoginia, el antisemitismo, la xenofobia, así como otras formas conexas de intolerancia;

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

XI. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena: es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social.

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

I. ...

a) y b)

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

II....

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

b) Promover que los pueblos interesados, **a través** de sus autoridades o representantes **ancestrales**, participen libremente, en la definición y ejecución de políticas y programas públicos que les conciernan.

CAPÍTULO II**DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFROMEXICANAS EL ESTADO DE GUERRERO.**

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

Artículo 9.- Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** tienen derecho a mantener su propia identidad, a ser reconocidos como tales y a delimitar **sus pueblos y comunidades**; para este efecto se estará a los criterios previstos en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política Libre del Estado de Guerrero** en caso de que por tal motivo surja alguna controversia, la misma se resolverá en términos de las leyes **federales y estatales**.

Artículo 10.- Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** tienen derecho a determinar libremente su existencia como tales, vivir de acuerdo a su cultura, **paz**, seguridad y justicia; asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión e indumentaria, siendo libres de todo intento de asimilación.

Artículo 11.- Las autoridades estatales y municipales, en el ejercicio de sus atribuciones, así como los particulares, respetarán íntegramente la dignidad y derechos individuales y colectivos de los indígenas y **afromexicanos**, tratándolos con el respeto que deriva de su calidad como personas.

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

Artículo 13.- Para asegurar el respeto de los derechos humanos de los indígenas, se incorporará en el Consejo **Consultivo** de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, **preferentemente a dos** representantes de la totalidad de los pueblos indígenas, **siendo cada uno de diferentes etnias y regiones**.

Artículo 14.- Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** podrán asociarse para los fines que consideren convenientes en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**.

CAPÍTULO III**DE LOS DERECHOS ESPECÍFICOS DE LOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS**

Artículo 15.- Es indígena la persona **que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas**.

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

Artículo 16.- Los integrantes de los pueblos **indígenas y comunidades afromexicanas** tienen derecho a recibir educación en su idioma y al uso y respeto de sus nombres y apellidos, en los términos de su escritura y pronunciación, tanto en el registro civil, como en cualquier documento de tipo oficial.

...

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

...

Artículo 21.- La autoridad competente adoptará las medidas pertinentes para que los indígenas y **afromexicanos** sentenciados por delitos del fuero común, cumplan su condena en el Centro de **Reinserción Social** más cercano a la comunidad a la que pertenezcan, como forma de propiciar su reincorporación a la sociedad.

TÍTULO SEGUNDO

DEL DERECHO Y CULTURA INDÍGENA Y AFROMEXICANA

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.

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

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política **de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, respetando los** derechos humanos, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

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

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

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras;

VI. Acceder al uso y disfrute colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales en la forma y con las modalidades prescritas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

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

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

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

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

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

Artículo 31.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado, en coordinación con la Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas vigilarán la eficaz protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanas.**

Artículo 32.- Cuando en los procedimientos intervengan personas **indígenas** colectivas o individuales, las autoridades **de administración, procuración e impartición de justicia**, aplicarán 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 correspondiente, buscando, en todo caso, la apropiada articulación entre dichas normas. Al resolver las controversias se procederá en los mismos términos.

En los conflictos de naturaleza penal las autoridades estatales deberán actuar conforme a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y la Constitución Estatal.

Artículo 33.- Los indígenas y **afromexicanos** que sean condenados a penas privativas de libertad, en los casos y condiciones que establece la ley, podrán cumplir su sentencia en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad, como forma de readaptación social.

Artículo 34.- El Estado y los municipios en los ámbitos de su competencia, implementarán programas de difusión dirigidos a las poblaciones indígenas y en general para dar a conocer las leyes **federales y estatales** vinculadas con el funcionamiento del sistema judicial y los sistemas normativos aplicables por los pueblos indígenas.

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

Artículo 36.- Para efectos de esta Ley se entiende por justicia indígena, el sistema conforme al cual se presentan, tramitan y resuelven las controversias jurídicas **internas** que se suscitan entre los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, o entre éstos y terceros que no sean indígenas; así como las formas y procedimientos que garantizan a sus integrantes, el pleno acceso a la jurisdicción del Estado, de acuerdo con las bases establecidas **por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, los Tratados Internacionales de la materia suscritos y ratificados por México, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.**

Artículo 37.- El Estado de Guerrero reconoce la existencia **de los sistemas normativos indígenas internos**, para todos los efectos legales a que haya lugar. Las leyes correspondientes **establecerán las bases** y características para la armonización de éstos, con la jurisdicción del Estado, respetando la integralidad y las modalidades de las funciones de los sistemas de seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia, **conforme a las leyes de la materia.**

Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.

Artículo 40.- Para la solución de los conflictos internos, las autoridades indígenas ancestrales, cumplirán las siguientes reglas:

- I. Conocerán primeramente la del lugar: en donde exista la disputa, conflicto o controversia; o se haya cometido la infracción o la falta; y
- II. Tratándose de bienes o cosas materia de controversia, la del lugar en donde se ubiquen bienes.

TÍTULO CUARTO**DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS, CULTURALES, AMBIENTALES Y TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFROMEXICANAS**

Artículo 43.- El Estado, en el ámbito de su competencia, garantizará el acceso efectivo de los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** a los servicios de salud, a través de la ampliación de su cobertura, y mediante la implementación de programas prioritarios de atención médica.

Artículo 44.- El Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, garantizará el acceso efectivo de los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** a los servicios de salud pública que otorga el Estado, aprovechando debidamente la medicina tradicional y convenir en lo conducente con cualquier otro sector que promueva acciones en esta materia.

.....

Artículo 45.- Los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** tienen derecho a la utilización de la medicina tradicional y a la utilización de la herbolaria, para uso medicinal y ritual.

....

Asimismo, fortalecerá los procesos organizativos para preservar y difundir las prácticas de la medicina tradicional indígena y **afromexicana**, y propiciar una interrelación entre ésta y la medicina alópata.

Artículo 47.- Los médicos, enfermeras, trabajadores sociales y personal administrativo, designados por el Estado para la atención de las personas indígenas y **afromexicanas**, observarán el trato digno y humano que requiere todo ciudadano.

....

Artículo 48.- A las mujeres y hombres **indígenas y afromexicanas**, les corresponde el derecho fundamental de determinar el número y espaciamiento de sus hijos; el Estado, a través de las autoridades de salud, tiene la obligación de difundir orientación sobre salud reproductiva, de manera que aquellos puedan decidir de manera informada y responsable al respecto, **de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.**

CAPÍTULO II**EDUCACIÓN, COMUNICACIÓN Y LENGUAS INDÍGENAS**

Artículo 49.- El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución **Política** y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las **niñas, niños y adolescentes indígenas y afromexicanos tengan acceso a centros y cursos para el conocimiento de las lenguas originarias.**

Las instancias educativas deberán fomentar la **preservación y la divulgación** de la lengua de la comunidad indígena en que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia, conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional.

Artículo 50.- El Estado, los municipios y las autoridades indígenas **ancestrales**, protegerán y promoverán el desarrollo y uso de las lenguas indígenas por conducto de las Secretarías de Educación Guerrero, de Asuntos Indígenas y **Afromexicanos, de la Mujer y de la Juventud y la Niñez** y los organismos afines dentro de cada municipio, en coordinación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Asimismo, de manera concurrente y coordinada, tomarán las providencias necesarias, para que en el **Estado** se respeten y hagan efectivos los preceptos que al respecto establece la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

....

Artículo 51.- El Estado establecerá **los programas** con contenidos regionales que permitan generar conocimiento de las culturas indígenas del **Estado**, que describan y expliquen la cosmovisión indígena, su historia, formas de organización, conocimientos y prácticas culturales.

Artículo 52.- Las autoridades educativas promoverán la tolerancia, comprensión, respeto y construcción de una nueva relación de **igualdad** entre los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** y todos los sectores de la sociedad.

Artículo 53.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas deberán participar en el diseño, desarrollo y aplicación de programas y servicios de educación, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a su identidad cultural. **Se** contemplarán mecanismos que permitan garantizar la eliminación de los prejuicios, la discriminación y el uso de adjetivos que denigren a los indígenas.

CAPÍTULO III

DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES AFROMEXICANAS

Artículo 55.- El Estado procurará activamente eliminar **la** desigualdad y toda forma de discriminación económica, social y cultural, promoviendo relaciones entre los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas y entre ellos y el resto de la sociedad, que descarten todo supuesto de superioridad de un grupo sobre los demás e impulsará la construcción de una sociedad armónica, basada en el respeto a la diversidad política, cultural y lingüística.

Artículo 57.- El Estado realizará lo conducente con el fin de impulsar el desarrollo de las asociaciones de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas. El Estado por conducto de la instancia de planeación competente, acordará con aquéllas la formulación, diseño, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo.

Artículo 58.- De acuerdo con la normatividad vigente, el Estado convendrá la aplicación de recursos con las asociaciones de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas de los municipios, para la operación de programas y proyectos formulados conjuntamente. Así mismo, establecerá a petición expresa de aquellas los sistemas de control necesarios para el manejo de los recursos y la asistencia técnica requerida, a fin de que se ejerzan en forma eficiente y transparente, debiendo informar oportuna y cabalmente a las asociaciones.

Artículo 59.- El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos impulsarán el establecimiento de empresas comunitarias, cuya propiedad corresponda a las propias comunidades indígenas, con la finalidad de optimizar la utilización de las materias primas y de fomentar la creación de fuentes de trabajo.

CAPÍTULO IV

DE LAS MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADULTOS MAYORES

Artículo 60.- El Estado promoverá, en el marco de las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, la igualdad de derechos y oportunidades entre la mujer y el varón, la participación plena de las mujeres en tareas y actividades que tiendan a lograr su realización y superación, así como el reconocimiento y respeto a su dignidad y organización familiar.

El Estado y los municipios, a través de las instancias correspondientes, brindarán a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas campañas de información y orientación sobre: nutrición materno-infantil; salud reproductiva; prevención de enfermedades como cáncer de mama y cervicouterino; control de enfermedades crónico-degenerativas; erradicación de la violencia doméstica, abandono y hostigamiento sexual e higiene y salubridad.

Así mismo establecerán las medidas necesarias para la protección y el acceso a la salud de las mujeres y niñas de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, atendiendo, principalmente, a su salud sexual y reproductiva, proveyendo lo necesario en los aspectos de enfermedades infecto contagiosas y maternidad

Artículo 61.- El Estado, en el ámbito de sus atribuciones, asume la obligación de proporcionar la información, la capacitación, la **educación**, la difusión y el diálogo, para que los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos.

Artículo 64.- La mujer indígena tiene derecho a elegir **voluntaria y libremente** a su pareja.

....

El Estado y los municipios tienen la obligación de difundir información y orientación sobre salud reproductiva, control de la natalidad, enfermedades infectocontagiosas y enfermedades de la mujer, de manera que los indígenas y los **afromexicanos** puedan decidir informada y responsablemente, respetando en todo momento su cultura y tradiciones.

Artículo 65.- En el Estado de Guerrero se garantizan los derechos individuales de las niñas y los niños indígenas y afromexicanos a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad, a la seguridad de sus personas, a la educación y a la salud. Por lo que el Estado y sus municipios, así como las autoridades que reconoce la presente ley, atenderán lo dispuesto en este artículo.

Artículo 66.- El Estado fomentará la producción artesanal y las actividades tradicionales relacionadas con las mismas mediante las siguientes acciones:

I. Promover y apoyar la creatividad artesanal y artística de los indígenas y **afromexicanos**, así como la comercialización de sus productos en los mercados local, nacional e internacional;

II. Realizar talleres de organización, capacitación y administración dirigidos a elevar la capacidad emprendedora de los artesanos indígenas y **afromexicanos**;

III. Apoyar la creación de talleres-escuelas de artesanías, **a cargo de** maestros guerrerenses del arte popular, con el propósito de asegurar la trasmisión de sus conocimientos y habilidades a las nuevas generaciones;

IV. a la VI....

CAPÍTULO VI

DEL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFROMEXICANAS

Artículo 67.- Los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sus leyes reglamentarias y demás disposiciones conducentes.

El Estado, en coordinación con las autoridades federales competentes y las autoridades **ancestrales** o tradicionales indígenas, en los términos de la legislación aplicable, establecerá mecanismos y programas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**.

Para ese efecto, impulsará la conformación de fondos o fideicomisos regionales cuyo objetivo sea otorgar financiamiento y asesoría técnica a **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**

Artículo 68.- Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** y el Estado a través de la Secretaría de n, conforme a la normatividad aplicable, convendrán las acciones y medidas necesarias para conservar el medio ambiente y proteger los recursos naturales comprendidos en sus territorios, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables, técnicamente apropiadas y adecuadas para mantener el equilibrio ecológico, así como compatibles con la libre determinación de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** para la preservación y usufructo de los recursos naturales.

Artículo 69.- Las autoridades y los particulares, deberán consensar con los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, los proyectos e iniciativas de obras que impacten los recursos naturales comprendidos en sus territorios.

Artículo 70.- La conformación de las áreas naturales protegidas y otras medidas tendientes a preservar el territorio de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, deberán llevarse a cabo con base en acuerdos explícitos entre el Estado, los municipios, **y éstos**, incluyendo a sus representantes agrarios.

Artículo 71.- El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal, en los términos de los convenios que se celebren, y con la participación de **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, implementarán programas técnicos apropiados que tiendan a renovar y conservar el medio ambiente, a fin de preservar los recursos naturales, flora y fauna silvestres **de los pueblos y comunidades**.

....

Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas tienen la obligación de realizar actividades de protección, restauración, conservación, aprovechamiento sustentable e investigación de recursos naturales, con el apoyo técnico y financiero del Estado de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales y de particulares, para lo cual se suscribirán previamente los acuerdos correspondientes.

Artículo 72.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas coadyuvarán con las autoridades correspondientes en acciones de vigilancia para la conservación y protección de los recursos naturales de sus territorios.

El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos procurarán evitar el establecimiento, en las tierras ocupadas por **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, de cualquier tipo de industria que emita desechos tóxicos o desarrolle actividades que puedan contaminar o deteriorar el medio ambiente.

Artículo 73.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas podrán exigir y verificar ante las autoridades correspondientes, que los infractores reparen el daño ecológico causado, en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 74.- Cuando se suscite una controversia entre dos o más **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** o entre los integrantes de éstas, por la explotación de recursos naturales, el Estado procurará y promoverá, a través del diálogo y la concertación, que dicho conflicto se resuelva por la vía de la conciliación, con la participación de las autoridades competentes.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se adiciona el Capítulo II del Título Tercero, los artículos 42 Bis, 42 Ter y 42 Quater; 50 Bis; 65 Bis y 73 Bis de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:

CAPÍTULO II

SISTEMA DE SEGURIDAD COMUNITARIO INDÍGENA

Artículo 42 Bis. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social.

Artículo 42 Ter El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena estará integrado por una Asamblea de Autoridades Comunitarias, un Comité de la Policía Indígena y un Coordinador de Relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, de conformidad con lo establecido en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

Artículo 42 Quarter. En el ámbito del Sistema de Seguridad Comunitario indígena, se regulará la Policía Comunitaria Indígena, como organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con sus Sistemas Normativos Internos de acuerdo con las Bases establecidas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

Artículo 50 Bis. La educación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas será con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita, y de calidad. El Estado garantizará el acceso, permanencia y eficiencia terminal a los estudiantes indígenas y afromexicanos, implementando un sistema de becas. El Estado generará las condiciones de acceso al primer empleo de los egresados de su sistema educativo, conforme lo determine la ley de la materia.

Artículo 65 Bis.- No podrán celebrarse convenios matrimoniales o de ninguna naturaleza similar o análoga en los que se fijen una contraprestación económica o en especie, sin la voluntad expresa de las partes, especialmente de las mujeres.

En el caso de ser menor de edad, por ningún motivo, se permitirán enlaces matrimoniales, de conformidad con lo establecido en el artículo 417 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 358.

La violación a este precepto, será sancionado conforme a la legislación federal y estatal de la materia.

Artículo 73 Bis. Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, podrán recibir hasta el 70 % de los derechos que perciba el Estado por concepto de la explotación racional de los recursos naturales de su comunidad.

Este porcentaje se aplicará en la obra pública que determine el pueblo o la comunidad.

La obra pública podrá realizarse por sí o mediante contrato celebrado con el propio pueblo o la comunidad de que se trate, en coordinación con los ayuntamientos, incluidos aquéllos cuya elección se desarrolle por usos y costumbres y el Gobierno del Estado.

Dicha coordinación tendrá como objeto vigilar la adecuada celebración de los contratos y la ejecución de las obras públicas, así como el destino de los recursos a programas sociales.

Artículo Tercero. Se deroga el artículo 54 de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:

Artículo 54.- Se deroga.

TRANSITORIO

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

SEGUNDO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

TERCERO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para conocimiento general. Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil dieciocho.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil dieciocho. DIPUTADA PRESIDENTA ELVA RAMIREZ VENANCIO. DIPUTADO SECRETARIO EUFEMIO CESÁRIO SÁNCHEZ. DIPUTADA SECRETARIA BÁRBARA MERCADO ARCE. RUBRICS.

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 numeral 1 y 91 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, promulgo y ordeno la publicación para su debida observancia, del DECRETO NÚMERO 778 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO, en Casa Guerrero, Residencia Oficial del titular del Poder Ejecutivo Estatal, en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a los veintiún días del mes de agosto del año dos mil dieciocho.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUERRERO. LIC. ANTONIO ASTUDILLO FLORES. Rúbrica. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO. LIC. FLORENCIO SALAZAR ADAME. Rúbrica.

19. En cuanto al Decreto de Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, puede ser consultable en línea¹⁵, y debido a su extensión se transcriben los artículos impugnados en lo particular, así como las partes que se estiman de la mayor relevancia para la discusión; sin desconocer que es todo el cuerpo normativo el que se impugna por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

LEY NÚMERO 777 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO.

[...]

Título Sexto

Sistema Estatal de Información de Seguridad Pública

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 120. Los integrantes del Sistema Estatal están obligados a compartir la información sobre seguridad pública que obre en sus Bases de Datos, con el Centro del Sistema Estatal de Información Policial, en los términos de las disposiciones normativas aplicables.

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos, así como los registros y la información contenida en ellas.

La información contenida en las Bases de Datos, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

[...]

Capítulo II

Registro Administrativo de Detenciones

Artículo 125. La información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:

I. Las autoridades competentes en materia de investigación y persecución del delito, para los fines que se prevean en los ordenamientos legales aplicables; y

II. Las personas imputadas, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Artículo 126. En ninguna circunstancia se podrá proporcionar información contenida en el Registro Administrativo de Detenciones a terceros.

El Registro Administrativo de Detenciones no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidación, privacidad u honra de persona alguna.

Al servidor público que quebrante la reserva del registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.

[...]

Capítulo IV

Sistema Único de Información Criminal

Artículo 131. Las instituciones de Procuración de Justicia podrán reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme a las disposiciones aplicables, pero la proporcionarán al Sistema Único de Información Criminal inmediatamente después que deje de existir tal condición.

[...]

¹⁵ Disponible en: <<http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/P.O-68-ALCANCE-I1.pdf>>

Capítulo III

Sistema de Seguridad Comunitario Indígena

Artículo 159. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social y actuará en el marco del Sistema Normativo Indígena, entendido éste como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización y actividades; y sus autoridades aplican para la solución de sus conflictos, de acuerdo con el pacto federal y la soberanía de los estados, que se regula en la Ley de la materia.

Artículo 160. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, estará integrado por:

I. Una Asamblea de Autoridades Comunitarias, que se integrará en cada una de las comunidades indígenas, como órgano fundamental del Sistema, que se integra por las autoridades tradicionales o mujeres y hombres de mayor edad y experiencia que tendrá por objetivo garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento de las normas que rigen el sistema; y

II. Comité de la Policía Comunitaria Indígena, que se integrará de acuerdo a las necesidades de cada comunidad y se constituye como el órgano de dirección y organización operativa que, previo acuerdo y autorización de la Asamblea, ejecuta las acciones de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección de los pueblos y comunidades indígenas e integrará el registro a que se refiere el artículo 165 fracción IV de esta Ley.

Artículo 161. La Asamblea de Autoridades Comunitarias nombrará, previa convocatoria, un Coordinador de Relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que como mínimo cumplirá con los requisitos siguientes:

- a). Ser indígena, esto es, descendiente de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas;
- b). Ser originario de la comunidad y tener una residencia mínima de cinco años; y
- c). Los demás requisitos que establezca la Asamblea en la convocatoria.

Será el representante del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, ante las autoridades estatales y municipales en materia de seguridad durará 2 años en la encomienda.

Artículo 162. El Coordinador de Relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, tendrá colaboración y coordinación permanente con la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, como Coordinadora Global del Sistema Estatal de Seguridad Pública, en temas de capacitación, asesoramiento, organización e intercambio de información de los integrantes de la Policía Comunitaria Indígena; incidencia delictiva, aseguramientos y decomisos, así como cualquier otra información relacionada en materia de seguridad pública estatal y municipal.

Sección Única

Policía Comunitaria Indígena

Artículo 163. La Policía Comunitaria Indígena, es una organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígena, de conformidad con sus sistemas normativos internos.

Artículo 164. La Policía Comunitaria Indígena, se conformará de acuerdo a las Bases Generales siguientes:

- I. Se reconocerá como indígena a los pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, y políticas o partes de ella, de conformidad con la Constitución Federal y la Ley de la materia;

- II. Se conformará y organizará de acuerdo con sus usos y costumbres, sin contravenir lo establecido en la Constitución Federal, Constitución Estatal y demás leyes federales, estatales y municipales;
- III. Los integrantes y representantes de la policía, se designarán en asamblea;
- IV. Las personas que no tengan el carácter de indígena, aun cuando residan en dichas comunidades, no formarán parte de dicha policía;
- V. El servicio que presten los integrantes y representantes de la policía será honorífico, voluntario, gratuito y podrá objetarse conciencia para su ejercicio;
- VI. Tendrá una organización de acuerdo a sus usos y costumbres y de conformidad con el ordenamiento jurídico estatal;
- VII. 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; con sujeción a los usos y costumbres que aseguren la unidad nacional enmarcados en la ley;
- VIII. La adquisición, portación, conservación, y el uso de las armas, se sujetará al artículo 10 de la Constitución Federal;
- IX. Su domicilio será acreditable en los pueblos o comunidades indígenas que determinen sus asambleas comunitarias; y
- X. Las demás Bases que prevea el reglamento de la presente Ley.

Artículo 165. La Policía Comunitaria Indígena para la prevención y solución de conflictos al interior de las comunidades y pueblos indígenas reconocidos, colaborará en el ámbito de su comunidad, en las acciones siguientes:

- I. Orientar y prestar los servicios de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección a los habitantes que residan dentro de su comunidad;
- II. Auxiliar y actuar en apoyo a las instituciones de seguridad pública federal, estatal o municipal dentro de su comunidad;
- III. Colaborar y auxiliar a la autoridad de procuración e impartición de justicia, cuando sean requeridos en términos de ley;
- IV. Llevar un registro actualizado de identificación, ubicación, domicilio y región de los miembros de la policía, de conformidad de las Leyes Federal y Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;
- V. Aplicar los sistemas normativos al interior de cada comunidad, respetando los derechos humanos y de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres;
- VI. Solo en caso de flagrancia de probables responsables de algún delito, deberá ponerlos inmediatamente a disposición de las autoridades competentes con estricto cumplimiento de los plazos legalmente establecidos; y
- VII. Llevar un registro de las personas que fueran sujetas a la aplicación del sistema normativo.

Artículo 166. La actuación de la Policía Comunitaria Indígena, por su propia naturaleza y características, no generará ninguna relación y obligación laboral, ni podrá considerarse a ninguna autoridad como patrón, por considerarse gratuita y constituir una tarea en beneficio de su comunidad.

[...]

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. Se abroga la Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero número 14 de fecha 16 de febrero de 2007.

TERCERO. Una vez que entre en vigor la presente Ley, en un término de 180 días se expedirá el reglamento de la presente Ley.

CUARTO. Se derogan todas aquellas disposiciones relacionadas a la seguridad pública, cuya regulación se prevea en la Ley.

QUINTO. El Secretariado Ejecutivo, en un término de quince días, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, transferirá los recursos humanos, financieros y materiales, asuntos en trámites de la Universidad Policial del Estado; de la Dirección General del Sistema Estatal de Información Policial y de la Dirección General de la Unidad Estatal de Telecomunicaciones a la Secretaría de Seguridad Pública.

SEXTO. Para el cumplimiento de las acciones derivadas por la entrada en vigor de la Ley, el Consejo Estatal, la Secretaría, la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental y los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán y desarrollarán los mecanismos de programación, ejecución e inversión presupuestaria para el cumplimiento de los objetivos y fines de la Ley, conforme a la disponibilidad presupuestal.

SÉPTIMO. Los ayuntamientos municipales, deberán hacer las previsiones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente Ley, y en un plazo que no exceda de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor de esta Ley, deberán adecuar sus ordenamientos jurídicos a las prescripciones contenidas en la Ley, sin perjuicio de sus facultades constitucionales.

OCTAVO. Las disposiciones legales de otros ordenamientos que benefician al servicio y personal de seguridad pública conservaran su vigencia, hasta en tanto no se adecuen a la Ley.

NOVENO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para su conocimiento y efectos legales conducentes.

DÉCIMO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero para su conocimiento general.

Dada en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil dieciocho. DIPUTADA PRESIDENTA. ELVA RAMÍREZ VENANCIO. Rúbrica. DIPUTADO SECRETARIO. EUFEMIO CESÁRIO SÁNCHEZ. Rúbrica. DIPUTADA SECRETARIA. BÁRBARA MERCADO ARCE. Rúbrica.

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 numeral 1 y 91 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, promulgo y ordeno la publicación, para su debida observancia, de la LEY NÚMERO 777 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, en Casa Guerrero, en Casa Guerrero, Residencia Oficial del titular del Poder Ejecutivo Estatal, en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a los veintiún días del mes de agosto del año dos mil dieciocho.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUERRERO. LIC. HÉCTOR ANTONIO ASTUDILLO FLORES. Rúbrica. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO. LIC. FLORENCIO SALAZAR ADAME. Rúbrica.

20. Así, se advierte que el Decreto 778 tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversos preceptos de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero. El **primer artículo del decreto reforma diversos preceptos**; en un gran número de artículos se refiere a pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, suprimiendo la referencia a comunidades indígenas. Además, reforma algunos conceptos y definiciones relativas a pueblos indígenas; autoridades ancestrales o tradicionales indígenas (antes hacía referencia a autoridades indígenas); al sistema de seguridad comunitario indígena (antes policía comunitaria). Igualmente, reforma diversos artículos relativos al acceso a la jurisdicción estatal, a la justicia indígena y los sistemas normativos. Por último, se observa también que se modificaron artículos relativos a la educación y lenguas indígenas; se dispuso el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad; se reformaron otros artículos como el 60 de la citada ley que habla de la salud de las mujeres y niñas de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas atendiendo principalmente a su salud sexual y reproductiva.
21. El **segundo artículo** del Decreto Legislativo 778, adiciona diversos artículos e incorpora un capítulo sobre el sistema de seguridad comunitario indígena. Mientras que el **artículo tercero** de ese decreto deroga el artículo 54 de la Ley Número 701.

22. Ahora bien, por lo que hace a la Ley Número 777, regula el funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública; establece competencias, bases de coordinación y colaboración entre los órdenes de gobierno; regula el sistema estatal de información de seguridad pública, entre otras. Además, destaca el Capítulo III que regula el sistema de seguridad comunitario indígena, como un sistema auxiliar de las autoridades estatales de seguridad pública que actuará en el marco del sistema normativo indígena y establece su integración. Igualmente, en la Sección Única regula la policía comunitaria indígena que, según dispone, funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con sus sistemas normativos internos.
23. Consecuentemente, como se señaló en párrafos previos, el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice, por un lado, si el Decreto Legislativo 778 y la Ley Número 777, en su totalidad adolecen de vicios en el procedimiento, y, por otro lado, de no proceder dicha petición, se examine de forma específica la regularidad constitucional de diversos artículos de los referidos cuerpos normativos.

IV. OPORTUNIDAD

24. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁶ (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto a su vez de un nuevo acto legislativo¹⁷.
25. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y del Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el viernes veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.
26. Dado que el plazo para cuestionarlo corrió del sábado veinticinco de agosto al domingo veintitrés de septiembre de dos mil dieciocho, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho; esto es el primer día hábil siguiente, tomando en consideración que el último día del plazo era domingo, considerado inhábil.

V. LEGITIMACIÓN

27. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal¹⁸, actuando a través de su legítimo representante.

¹⁶ “**Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

¹⁷ Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de rubro y texto: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad”.

¹⁸ “**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. [...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [...]”.

28. Al respecto, en el asunto que nos ocupa, la mencionada Comisión Nacional impugnó el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y del Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. El escrito fue interpuesto por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprendía del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁹ y 18 de su Reglamento Interno²⁰, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde justamente a su Presidente.
29. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables.
31. En el caso no se hicieron valer causales de improcedencia y/o sobreseimiento por parte del Poder Ejecutivo local ni del Congreso local. Este Tribunal Previo tampoco advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia o sobreseimiento; entonces, al no existir impedimento procesal para el análisis del fondo de la acción, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante.

VII. ESTUDIO DE FONDO

32. En el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional accionante señaló que el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero así como el Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, vulneran el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas puesto que en el proceso legislativo se omitió realizar consulta a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero que se verían directamente afectadas por las modificaciones legales.
33. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es **fundado**. De un análisis del procedimiento legislativo que dio pie a cada uno de los decretos, no se advierte la celebración de una consulta indígena, conforme a las características que se ha señalado en el parámetro de regularidad constitucional, a la cual estaba obligada el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad. Para explicar esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos subapartados: en el primero se explicará el parámetro de regularidad aplicable y los precedentes relacionados con la consulta indígena (A) y, en el segundo, se aplicará dicho parámetro al caso concreto (B).

A

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas

34. Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

¹⁹ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]".

²⁰ "Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal".

35. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno en de manera consistente en diversos asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**²¹ donde el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución local realizada el 16 de marzo de 2012.
36. Ahí se estableció que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local impugnada. El municipio actor denunció que se realizaron unos “foros de consulta”, en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del municipio; además, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles. El Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado –de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.
37. Luego, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**²² se decretó la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa.
38. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**²³, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27²⁴ de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.
39. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**²⁵ decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y

²¹ Resuelta el **veintinueve de mayo de dos mil catorce**. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²² Resuelta el **diecinueve de octubre de dos mil quince**. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²³ Resuelta el **ocho de marzo de dos mil dieciséis**. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

²⁴ Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

(ADICIONADO P.O. 29 DE MAYO DE 2014)

Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí.

²⁵ Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

40. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2017**²⁶ se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede afectar a los pueblos indígenas ese Estado por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.
41. Además, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**²⁷ declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.
42. Por último, este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019**²⁸ invalidó el Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.
43. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.²⁹

²⁶ Resuelto del **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldivar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²⁷ Resuelta el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Num. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁹ Es importante dar cuenta que existen dos precedentes recientes del Tribunal Pleno en materia de consulta indígena, sin embargo, a la fecha del fallo del presente asunto los engroses aún no se encuentran disponibles. Controversia constitucional 30/2018 fallada el 26 de septiembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández, donde se invalidó por seis votos el Decreto Número 2341 por el que se crea el municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad federativa el 22 de diciembre de 2017. Acción de inconstitucionalidad 116/2019 fallada el 12 de marzo de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales, donde se declaró la invalidez, por nueve votos, del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el 19 de septiembre de 2019.

44. Para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de texto siguiente:

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

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

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

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

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

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

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

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

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

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

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

45. Sobre esta norma, tal como se dijo en la controversia constitucional 32/2012³⁰, lo que fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, así como en otros precedentes, la exposición de motivos de la reforma al artículo 2 de la Constitución Federal, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, trae a cuenta los antecedentes históricos que motivaron esa transformación:

“A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

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

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

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

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

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

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

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

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

³⁰ Páginas 66 a 68 de la sentencia.

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

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

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

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

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

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

46. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar³¹ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

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

Documento 2

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

[...]

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

[...]

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

[...]

³¹ Fuente: <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html>>

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

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

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

47. Adicionalmente, se ha analizado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes³², el cual, entre otras cuestiones, prevé:

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.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

³² Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).

48. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero y 2, de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.
49. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente³³
50. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.
51. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:
- **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.³⁴ Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.³⁵
 - **Libre**³⁶. Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.³⁷
 - **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

³³ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos Indígenas**, aprobada el 14 de junio de 2016 por la asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

[...]

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso.

Nota: La Corte IDH cita a su vez "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N° 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio N° 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

³⁵ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015, página 89.

³⁶ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase desapercibido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado."

³⁷ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absqtle-03/information/absqtle-03-inf-03-es.pdf>>

- **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.
 - **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
52. Además, este Pleno ya ha concluido en diversos precedentes sobre consulta indígena en el marco de procesos legislativos –citados en párrafos previos– que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación³⁸, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas³⁹, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ya abrogada)⁴⁰, o la nueva Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas⁴¹

³⁸ **Artículo 1o.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

[...]

V.- Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y [...]

Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en las disposiciones reglamentarias deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Artículo 20 Bis.- En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente

³⁹ Ley abrogada el 4 de diciembre de 2018. (en esa misma fecha se publicó la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas).

ARTÍCULO 7. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente:

a).- En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

[...]

ARTÍCULO 14. Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Cultura, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia. Para el cumplimiento de este objeto, el Instituto tendrá las siguientes características y atribuciones:

[...]

i) Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia.

ARTÍCULO 20. El Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, previa consulta a los estudios particulares de los Institutos Nacional de Antropología e Historia y Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a propuesta conjunta de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, y de las instituciones académicas que formen parte del propio Consejo, hará el catálogo de las lenguas indígenas; el catálogo será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

⁴⁰ **Artículo 2.** La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

[...]

XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;

[...]

Artículo 3. La Comisión registrará sus acciones por los siguientes principios:

[...]

VI. Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

[...]

Artículo 5. La Comisión contará con una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno; un Director General, como órgano de administración; y un Consejo Consultivo, como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad.

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018.

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

[...]

lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

B

Aplicación al caso concreto

53. Una vez precisado lo anterior, se procede a analizar si en el proceso legislativo de los decretos impugnados, Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades indígenas de la entidad referida.
54. Para ello debe determinarse si: 1) la medida legislativa es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, y 2) si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros ya referidos.

1. Las medidas legislativas son susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas

55. En primer lugar se abordará el estudio de las modificaciones y adiciones realizadas a la Ley 701 a través del Decreto 778. En segundo término nos referiremos al Decreto 777.

1.1 Decreto 778 por el que se reformó la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero

56. Esa Ley⁴² tiene por objetivo –conforme a las reformas de agosto de 2018-⁴³ reconocer los derechos y cultura de los pueblos originarios indígenas y comunidades afroamericanas de Guerrero, y las personas que lo integran; garantizar y promover el ejercicio de sus derechos salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria y establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas.

XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;

Artículo 5. Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

Artículo 6. El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios:

[...]

VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y

[...]

Artículo 11. El Instituto contará con los Órganos siguientes:

[...]

III. Un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afroamericano;

[...]

⁴² La Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero fue publicada por primera vez en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el viernes 8 de abril de 2011. Antes de la reforma de 2018, esta Ley disponía en su artículo 2 lo siguiente:

Artículo 2.- Es objeto de esta Ley, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero y de las personas que los integran; garantizarles el ejercicio de sus formas específicas de organización comunitaria, de gobierno y administración de justicia; el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos; así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal del gobierno del estado y de los ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas, promoviendo su desarrollo a través de partidas específicas en los presupuestos de egresos respectivos.

Con la aprobación del decreto de reforma, esta ley cambió su denominación para llamarse “Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afroamericanas”.

⁴³ **Artículo 2.** Son objetivos de la presente Ley:

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

57. Según el propio decreto, la iniciativa propuso las siguientes reformas, adiciones y derogaciones, mismas que fueron aprobadas:
1. La Ley 701 será reglamentaria de la Sección II de los “Derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos” de la Constitución de Guerrero (artículo 1).
 2. Se amplían a las comunidades afromexicanas los derechos sociales, económicos, ambientales y territoriales reconocidos a los pueblos indígenas. Lo que a su vez impacta en el nombre y en diversos artículos ya que implica la inclusión de la frase comunidades indígenas en los artículos 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 21, 25, 26, 31, 33, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 55, 57, 58, 60, 61, 64 a 73, 73 bis y 74.
 3. Se precisan los sujetos obligados y garantes del cumplimiento de la Ley 701 (artículo 3).
 4. Se reconoce a Chochoapa el grande, Iliatenco y José Joaquín Herrera como pueblos originarios del Estado de Guerrero y al municipio de Taxco de Alarcón con presencia indígena (artículo 5).
 5. Se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas “en un marco constitucional que asegure la unidad nacional” (artículo 6).
 6. Se actualizan los conceptos de: Autonomía, autoridades ancestrales o tradicionales indígenas, sistemas normativos para hacerlos coherentes con la Constitución Federal y Local. Así como el concepto de discriminación, con la finalidad de hacerlo armónico con la Ley número 214 (artículo 6).
 7. Se reduce del 50% a “mayor de 40% preferentemente” el derecho de los pueblos indígenas para registrar candidatos representantes ante las autoridades electorales (artículo 26, fracción VIII).
 8. Se amplía la participación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, las Secretarías de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, de la Mujer y de la Juventud y la Niñez en la vigilancia, promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas (artículo 32 y 50).
 9. Con la finalidad de contribuir con los mejores mecanismos de solución de conflictos que puedan suscitarse en los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas no solo se refuerza su acceso a la jurisdicción del Estado, sino que se amplía a todos ellos la protección del Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley Nacional de Ejecución Penal, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes y sobre todo la tutela reconocida en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (artículo 32 y 36).
 10. De conformidad con el artículo 14 de la Constitución Local, recientemente reformado, se establece que en los casos de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad se estará a lo dispuesto en la legislación nacional (artículo 37).
 11. En concordancia con la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero se reconoce el Sistema de Seguridad Comunitario Indígena como un mecanismo que coadyuvará, en el ámbito de la legislación estatal de la materia, a la vigencia del Estado de Derecho, a la protección y conservación de orden público y la paz social de los pueblos indígenas en el que queda incluida la Policía Comunitaria Indígena (se agrega un capítulo II, artículo 42 bis, ter y quater).
 12. En coincidencia con las mejores prácticas internacionales y recogiendo los lineamientos programáticos de la Constitución Federal, se fortalece el derecho a la educación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas para consagrar que será “con pertinencia intercultural y plurilingüística, laica, gratuita y de calidad”. Así como “centros y cursos para conocimiento de las lenguas originarias”. Con dicho objeto se implementará un sistema de becas y se facilitará el acceso al primer empleo de los egresados de conformidad con la ley de la materia (se adiciona el artículo 50 bis)
 13. Las propuestas de la Ley 701 ponen especial interés en el ejercicio y la eficacia de los derechos de las mujeres y niñas indígenas a efecto de avanzar sólidamente en la igualdad de derechos y oportunidades, se fortalece:
 - El acceso de las mujeres a la salud sexual y reproductiva, con especial interés en las enfermedades infecto contagiosa (artículo 60).

- La atención en la etapa de maternidad (artículo 60).
 - Se prohíbe todo tipo de acuerdo o convenio que tenga como objeto matrimonios arreglados, sin el consentimiento de los involucrados, especialmente de las mujeres (adiciona un artículo 5 bis).
 - Se prohíbe el matrimonio de menores de conformidad con el artículo 417 del Código Civil del Estado (párrafo segundo del artículo 65 bis)
14. Se establece que los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas participen “hasta en un 70%” de los derechos que percibe el Estado por concepto de la explotación racional de los recursos naturales de su comunidad y se destinen a la obra pública que determine el pueblo o la comunidad” (se adiciona el artículo 73 bis). En el mismo sentido se establece la obligación de los municipios y del gobierno de vigilar la adecuada celebración de los contratos y la ejecución de las obras públicas, así como el destino de dichos recursos a programas sociales.
58. De lo referido, se sigue que las modificaciones y adiciones, realizadas mediante el Decreto 778, de la Ley Número 701 del Estado de Guerrero, sí son **susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad** y, por ende, el Congreso del Estado de Guerrero tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos, previo a la emisión de las normas impugnadas.
59. Los cambios legislativos 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, la educación a personas indígenas e inclusive, temas de salud y derechos de las mujeres indígenas, lo que impacta de manera especial y diferenciada.
60. No se trata de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidad indígenas.
61. Sobre este punto, el Poder Ejecutivo del Estado, en su informe, adujo que los decretos impugnados lejos de perjudicar a los pueblos indígenas, les benefician, ya que debido a la rebeldía y constantes desacatos atribuidos a diversos integrantes de pueblos indígenas, entre ellos de la Policía Comunitaria, el gobierno estatal consideró necesario crear los mecanismos normativos necesarios para atender y hacer frente a una preocupación social tanto en las comunidades, como en el Estado en general, por lo que se emitieron medidas administrativas y legales, como las presentes normas.
62. Este Tribunal Pleno no puede aceptar tal razonamiento ya que el criterio sostenido parte de la base que la consulta indígena, en la vía legislativa, se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas. De lo contrario implicaría realizar un pronunciamiento *a priori*, imponiendo una visión central de Estado sin anteponer los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. Si se adoptara esa postura, se estaría desconociendo que parte del objetivo de una consulta indígena es que sean los propios pueblos y comunidades indígenas quienes valoren qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado una consulta indígena.
- 1.2 Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.**
63. La Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública y establecer las competencias, bases de coordinación y colaboración entre el Estado de Guerrero, la federación, entidades federativas, los municipios así como todas las instituciones incluidos los órganos auxiliares que por las actividades que realizan contribuyan a los fines y el desarrollo de la seguridad pública.
64. Según el propio Decreto, esta Ley tiene como antecedentes cinco iniciativas en materia de seguridad presentadas entre octubre de dos mil dieciséis y julio de dos mil dieciocho, por lo que las Comisiones Dictaminadoras determinaron su acumulación para realizar un solo proyecto de dictamen. Consideraron necesario contar con una norma jurídica en materia de seguridad pública que permita

tener un sistema de coordinación institucional que regule los miembros de las instituciones de seguridad pública comunitario capaces de garantizar seguridad en sus comunidades; que sea una norma rigurosamente estricta en el método para seleccionar a quienes serán los elementos de seguridad pública encargados de la paz y gobernabilidad del Estado, entre otras.

65. De las iniciativas en estudio, las Comisiones Dictaminadoras advirtieron que la finalidad esencial es fortalecer el sistema de seguridad pública para que, a través de la coordinación institucional, se pueda garantizar la seguridad de los ciudadanos. Además, en cuanto a las policías comunitarias, señalaron que era jurídicamente viable que se garantice su permanencia, pero bajo esquemas que respeten el marco constitucional local, de acuerdo a su artículo 14, donde claramente se establece la competencia de las mismas, determinando además la necesidad de regular a esos cuerpos auxiliares de la seguridad pública, bajo los mismos mecanismos de los miembros de las instituciones de seguridad pública, lo que permitirá una mayor certeza y confianza en la ciudadanía.⁴⁴
66. De las cinco iniciativas acumuladas, se advierte que la tercera de ellas, presentada el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis por integrantes del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, motivaron su iniciativa de Ley del Sistema de Seguridad Pública y Municipios de Guerrero, en lo que interesa, en lo siguiente:

Un tema que no podemos soslayar y que esta iniciativa contempla es la organización de las policías comunitarias, lo cual resulta sumamente importante para no vulnerar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales son reconocidos en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en lo que medularmente interesa se cita textualmente a continuación:

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

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

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

(...)

VII. 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.”

Por su parte con las reformas a nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se reafirman los derechos citados con antelación, señalándose en el artículo 11° lo siguiente:

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

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con sujeción a lo dispuesto en el orden constitucional y legal;”

En este mismo contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis aislada en torno a la libre determinación de los Pueblos y Comunidades Indígenas la cual señala textualmente lo siguiente:

“DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social,

⁴⁴ Fojas 1888 y 1889 Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y con la iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.”

Cabe destacar que los grupos organizados de ciudadanos que se erigen en policía comunitaria es como consecuencia de los altos índices de delincuencia, y sin lugar a dudas su actuar en muchos de los casos ha logrado disminuir considerablemente los delitos en las regiones en donde han aparecido, pero también debemos de reconocer como acertadamente lo hace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su resolución número 9/2016 dictada a las quejas presentadas por policías comunitarias del Municipio de Olinalá, que estos cuerpos de seguridad pública han realizado prácticas violatorias de garantías individuales y derechos humanos; uno de los tres propósitos de la recomendación número 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la siguiente:

“c) Analizar y determinar la pertinencia de adoptar las medidas administrativas y modificaciones legislativas necesarias para evitar que hechos como los que dieron origen al presente caso no vuelvan a ocurrir, así como que se investigue y sancione a las autoridades responsables y que se repare el daño por las violaciones a derechos humanos.”

Es evidente que esta Soberanía debe de ser respetuosa de las resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de cualquier ombudsman local o internacional, para ello, debemos de respetar en todo momento los derechos humanos y garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, reconociendo en todo momento la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

La presente iniciativa prevé una profesionalización total de los integrantes de los miembros de las instituciones de seguridad pública, además contempla los exámenes de control y confianza necesarios para tener elementos de seguridad pública responsables en el ejercicio de su deber.

Asimismo, se prevé una seguridad pública descentralizada, con el propósito de hacer un mayor frente a la delincuencia, se plantean que sea estatal, regional, municipal y comunitaria.

Además, con este nuevo instrumento normativo se plantea además un modelo de cuerpos de seguridad más cercanos a la ciudadanía, profesionalizados, conformando en su conjunto instituciones fuertes, donde los elementos encuentren seguridad social y económica que les permita cumplir con eficiencia en su deber de proteger y servir a su comunidad.

Se procura en el cuerpo normativo de la presente iniciativa el respeto irrestricto a los derechos humanos, además de una profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública para hacer frente con la observación de protocolos internacionales en materia de disolución de manifestaciones públicas que afecten derechos de terceros, en donde deberá de agotarse primeramente el diálogo como alternativa para la solución de conflictos sociales.

La transparencia y rendición de cuentas también es un asunto de seguridad pública, por ello, se proponen esquemas en donde los ciudadanos conozcan cómo se ejerce el presupuesto de la materia, en este sentido creemos que el Estado de Guerrero no está para despilfarrar el presupuesto en materia de seguridad pública ni de cualquier materia.

Por ser una iniciativa con un numeroso articulado, de acuerdo a la técnica legislativa se ha decidido ordenarlo en títulos, libros, secciones y capítulos.

Esta iniciativa debe de ser el parteaguas para que exista un trabajo coordinado entre los poderes públicos de la entidad a efecto de lograr obtener una norma novedosa y exacta, acorde a las exigencias sociales actuales, que sea el instrumento rector para lograr tener una entidad en donde las libertades se ejerzan sin restricción alguna, pero sobre todo una norma que sea la base de un modelo de seguridad pública que realmente sea efectiva en la prevención del delito.

Es importante señalar que los Diputados Ciudadanos presentamos una iniciativa de decreto para reformar la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero Número 281 para establecer un cuerpo de seguridad pública denominado policía de proximidad social, cuya argumentación fue la siguiente:

“Actualmente en México, el tema de la seguridad pública es fundamental, y lo es, de manera particular, en el esquema de desarrollo económico, político y social de nuestro Estado. Es una función primordial, estipulada en nuestra Constitución Federal en su artículo 115, fracción III, inciso h), por lo que de manera responsable y desde la tribuna, es menester, sumar propuestas funcionales y posibles de llevarse a cabo por la actual policía preventiva municipal; esto sin dejar de observar que en el artículo 21 de nuestro citado ordenamiento federal, en sus párrafos noveno y décimo, se hace mención en el primero de éstos, que “la actuación de las Instituciones de Seguridad Pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”, para luego en el segundo de los párrafos en cita, manifiesta que: “las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.

Aunado a lo anterior y conservando el orden armónico con la Constitución de nuestro Estado, en el tercer párrafo del artículo 172, se reafirma, que “La seguridad pública estará a cargo de una policía preventiva bajo el mando del Presidente Municipal [...]”, por ello consideramos que la política para hacer eficaz y eficiente la labor de dicha policía, debe atender a una serie de reformas de tiro al blanco como bien lo plantean Franz Vanderschueren y otros, en el documento denominado “guía para la prevención local, hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” (2009), en el que se fluctúa “en un conflicto de opinión de entre la policía comunitaria, y de modelos de policía orientada a la resolución de problemas, y fórmulas más tradicionales” (Frühling, 2007).

Se menciona que “este debate se complica en no pocos países por la escasa transparencia de algunas fuerzas policiales, los problemas de corrupción y de brutalidad o violencia en los procedimientos policiales. Una de las características transversales y recurrentes es la poca eficacia de las actuaciones policiales, que se suma a la falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia”.

Lo anterior implica que la labor preventiva de la policía debe verse fortalecida desde lo local, con medidas propositivas que generen confiabilidad de ésta hacia las comunidades y se respeten los derechos humanos cabalmente, con el propósito inmediato de mejorar el grado de aceptación de las instituciones policiales y de sus prácticas, por parte de nuestra población guerrerense.

67. Por su parte, la –quinta- iniciativa de Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, presentada por el Gobernador de ese Estado, el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, hace referencia a que:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitió la Recomendación número 09/2016, en contra del Gobernador del Estado, H. Congreso del Estado y el Ayuntamiento del Municipio de Olinalá, mediante la cual recomienda que se presenten las iniciativas de ley y de reformas necesarias, para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas que definan como mínimo:

- a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia.
- b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal.

En acatamiento a la recomendación por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Ejecutivo Estatal, previa consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Ciudadanía en General, envió al Congreso del Estado el 24 de abril de 2017, la iniciativa de decreto de reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la cual fue aprobada por el Congreso del Estado el día 27 de julio del presente año, en los términos siguientes:

“La Ley establecerá las Bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el Sistema Jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicanos, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación aplicable”.

En cumplimiento a lo anterior, se contempló en la presente Ley la creación del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, como un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social y actuará en el marco del Sistema Normativo Indígena.

Este Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, estará integrado por una Asamblea de Autoridades Comunitarias, que se integrará en cada una de las comunidades indígenas, como órgano fundamental del Sistema, un Comité de la Policía Comunitaria Indígena, que se integrará de acuerdo a las necesidades de cada comunidad y se constituye como el órgano de dirección y organización operativa, así como un Coordinador de Relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad que mantendrá una colaboración estrecha con el Sistema Estatal de Seguridad pública.

Asimismo, se regula la Policía Comunitaria Indígena, como una organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y que funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos internos. El servicio que presten sus integrantes y representantes de la policía será honorífico, voluntario, gratuito y podrá objetarse conciencia para su ejercicio.

68. Ahora bien, es importante referirnos a algunos aspectos esenciales de la ley para evidenciar que impacta directamente los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Guerrero:

Título Segundo

Sistema Estatal de Seguridad Pública

Capítulo I

Integración del Sistema Estatal de Seguridad Pública

Artículo 9. Las acciones que desarrollen las autoridades competentes de la Seguridad Pública en el Estado y los municipios se coordinarán a través de un Sistema Estatal, mismo que se integrará con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en esta Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública, de conformidad con lo que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, la Constitución Estatal, la Ley General y la presente Ley.

Artículo 10. El Sistema Estatal es el conjunto articulado de instancias, autoridades, planes, programas, acciones, instrumentos, mecanismos, acuerdos y convenios que vinculan a las instancias y autoridades estatales y municipales y ordenan el desarrollo integral, metodológico y sistemático de la función de seguridad pública, mediante la realización y cumplimiento de las políticas, lineamientos, procedimientos, atribuciones, obligaciones y facultades del ámbito estatal y municipal.

Artículo 11. El Sistema Estatal estará integrado por:

- I. El Consejo Estatal de Seguridad Pública, que será la instancia superior del Sistema Estatal;
- II. La Conferencia Estatal de Seguridad Pública;
- III. La Secretaría de Seguridad Pública, en su carácter de coordinadora global del Sistema Estatal;
- IV. Los consejos municipales e intermunicipales;
- V. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal; y
- VI. Las demás instancias vinculadas con la seguridad pública.

El Poder Judicial del Estado y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, podrán contribuir con las instancias que integran el Sistema Estatal, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de programas y acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 12. La organización, colaboración y coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias del Estado y los municipios será el eje del Sistema Estatal.

El Reglamento que al efecto se expida desarrollará las facultades y atribuciones generales y específicas de los integrantes del Sistema Estatal para una efectiva coordinación.

Capítulo II**Consejo Estatal**

Artículo 13. El Consejo Estatal es la instancia superior del Sistema Estatal, facultado para establecer políticas y aprobar acuerdos generales y específicos que permitan articular, coordinar e implementar los planes y programas en materia de seguridad pública; y se integra por:

- I. El Gobernador Constitucional del Estado, con el carácter de Presidente;
- II. El Secretario General de Gobierno, con el carácter de Vicepresidente;
- III. El Secretario de Seguridad Pública, con el carácter de Coordinador;
- IV. El Secretario de Protección Civil;
- V. El Fiscal General del Estado;
- VI. Los Presidentes de los consejos intermunicipales; y
- VII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal.

[...]

Artículo 16. El Consejo Estatal podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar a personas, instituciones, organizaciones y representantes de la sociedad civil, así mismo al Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado, al Presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado con derecho a voz, pero no a voto, que puedan exponer conocimientos y experiencias para alcanzar los fines de la seguridad pública.

Los cargos en el Consejo Estatal serán honoríficos, excepto el del Secretario Ejecutivo.

Artículo 17. El Consejo Estatal tiene las atribuciones siguientes:

[...]

XXIV. Promover y desarrollar las bases para la coordinación del sistema de seguridad comunitario indígena con el Sistema Estatal;

[...]

Capítulo III**Secretaría de Seguridad Pública del Estado, como Coordinadora Global del Sistema Estatal**

Artículo 20. La Secretaría es la dependencia de coordinación global del Sistema Estatal, correspondiéndole como órgano de la administración pública estatal centralizada, la conducción y ejercicio de las funciones y servicios de seguridad pública previstas en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08, y en otras disposiciones jurídicas.

Artículo 21. El Secretario, tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

XVIII. Promover la capacitación y registro de los policías comunitarios, reconocidos en los términos de la presente Ley; y,

[...]

Capítulo IV**Secretariado Ejecutivo**

Artículo 23. El Secretariado Ejecutivo es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría, de gestión y seguimiento con autonomía técnica presupuestal.

Artículo 24. El Secretario Ejecutivo, tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

VIII. Orientar a los consejos municipales e intermunicipales, cuando lo requieran en la elaboración de su Programa de Seguridad Pública Municipal;

IX. Coordinar la conformación de los consejos municipales e intermunicipales de Seguridad Pública y los comités estatal y municipal de consulta y participación ciudadana de la materia; así como apoyar y dar seguimiento a los acuerdos que de ellos emanen, vinculándolos al Sistema Estatal y Nacional;

[...]

Capítulo VI

Consejos municipales, intermunicipales e instancias regionales de seguridad pública

Artículo 31. En el Estado se instalarán consejos municipales e intermunicipales de seguridad pública, los que tendrán por funciones hacer posible la coordinación, planeación e implementación del Sistema Estatal, así como dar seguimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas emitidos por el Consejo Estatal en los respectivos ámbitos de competencia.

Por Consejo Municipal, se entiende aquél que se instala en un solo Municipio, atendiendo a la problemática que en materia de seguridad pública se presenta dentro del mismo.

Por Consejo Intermunicipal, se entiende aquél que se instala con la totalidad de los municipios que conforman una región económica preestablecida, en atención a sus necesidades específicas de incidencia delictiva, por su cercanía y características regionales, geográficas y demográficas.

Por instancias regionales, son aquellas que se instalan para el cumplimiento de la función de seguridad pública donde sea necesaria la participación de dos o más municipios de diferentes Estados, o de dos o más entidades federativas, en las que participarán las instituciones de seguridad pública correspondiente, con carácter temporal o permanente, a través de convenios.

Artículo 32. Los consejos municipales de seguridad pública se integran con:

- I. El Presidente Municipal, quien lo presidirá y representará;
- II. El Síndico Procurador;
- III. El Secretario General del Ayuntamiento;
- IV. El titular de Seguridad Pública Municipal;
- V. Un representante del Secretariado Ejecutivo;
- VI. El Presidente del Consejo Consultivo de Comisarios Municipales;
- VII. Los presidentes de los comisariados ejidales y comunidades agrarias del Municipio;
- VIII. Un representante de cada una de las policías comunitarias que hubiera en el municipio, designado por Asamblea;
- IX. El Presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana Municipal;
- X. Un representante de la Fiscalía General del Estado de Guerrero;
- XI. Dos Comisarios municipales, de los cuales en los municipios con población indígenas o afroamericanas, uno deberá pertenecer a este sector de población; y
- XII. Un Secretario Ejecutivo, que será nombrado por el Consejo Municipal de Seguridad Pública a propuesta del Presidente.

Artículo 33. Los consejos intermunicipales de Seguridad Pública se integrarán con:

- I. Los presidentes municipales de los ayuntamientos que lo conforman y serán presididos por quien resulte electo internamente;
- II. Un representante del Ejecutivo del Estado;
- III. Un representante del Secretariado Ejecutivo;
- IV. Los titulares de Seguridad Pública Municipal;
- V. Los presidentes de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana Municipales, y
- VI. Un Secretario Ejecutivo que será electo por los presidentes municipales de los Ayuntamientos que lo integran.

Los cargos en los consejos municipales e Intermunicipales serán honoríficos, excepto el del Secretario Ejecutivo de los consejos municipales e intermunicipales.

Artículo 34. Los consejos municipales e intermunicipales de seguridad pública, según corresponda, tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Formular estrategias y acciones para el establecimiento de políticas en materia de seguridad pública;
- II. Elaborar los programas de Seguridad Pública municipales, intermunicipales y regionales según corresponda y turnarlos a los ayuntamientos, al Consejo Intermunicipal y Regional, respectivamente, para su aprobación; los cuales deberán contener por lo menos:
 - a) Justificación;
 - b) Diagnóstico;
 - c) Objetivos;
 - d) Estrategias;
 - e) Líneas de acción;
 - f) Requerimiento y financiamiento;
 - g) Metas;
 - h) Evaluación;
 - i) Propuesta de distribución y aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en materia de Seguridad Pública del Ramo 33, y
 - j) Acta de sesión de los consejos municipal e intermunicipal, respectivamente;
- III. Elaborar propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- IV. Formular propuestas para eficientar el Sistema Estatal;
- V. Coordinar sus acciones con el Consejo Estatal;
- VI. Vigilar y evaluar periódicamente el desarrollo y cumplimiento de los programas de seguridad pública en su jurisdicción;
- VII. Coadyuvar en la integración de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana, que tendrán por objeto contribuir a la búsqueda de soluciones a la problemática que afronte la seguridad pública en sus respectivas jurisdicciones;
- VIII. Celebrar convenios y acuerdos cuando para la realización de acciones conjuntas se comprendan materias que rebasen los ámbitos de su competencia, y
- IX. Las demás atribuciones que le confiere la Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 35. Los presidentes y los secretarios ejecutivos de los consejos municipales e intermunicipales de seguridad pública, en el ámbito de su competencia, contarán con atribuciones afines a las de su similar del ámbito estatal.

Artículo 36. Los consejos municipales e intermunicipales, comunicarán al Consejo Estatal, por conducto de sus presidentes los acuerdos que se tomen en la materia.

Los consejos municipales, intermunicipales y las instancias regionales, podrán proponer a la Conferencia y al Consejo Estatal, acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de coordinación.

Título Tercero

Autoridades estatales y municipales en materia de seguridad pública

Capítulo I

Autoridades estatales

Artículo 55. En el ámbito estatal, son autoridades para el análisis, discusión, toma de decisiones y ejecución en materia de seguridad pública, las siguientes:

- I. El Consejo Estatal;
- II. El Gobernador del Estado;
- III. El Secretario General de Gobierno;
- IV. El Secretario de Seguridad Pública; y
- V. El Fiscal General del Estado.

Capítulo II

Autoridades municipales

Artículo 56. En el ámbito municipal, son autoridades para el análisis, discusión y toma de decisiones en materia de seguridad pública, las siguientes:

I. Los consejos municipales e intermunicipales;

II. Los ayuntamientos municipales;

III. Los presidentes municipales;

IV. Los síndicos procuradores;

V. Los titulares de seguridad pública municipal; y

VI. Los comisarios o delegados municipales.

Artículo 57. El Municipio es la primera línea de contención para hacer frente a las conductas ilícitas con el estado de fuerza con que cuenta, a fin de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en toda su jurisdicción territorial.

Los municipios podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de la función de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. Cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa se haga cargo en forma temporal de esta función o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

[...]

Título Noveno

Servicios auxiliares de la seguridad pública

Capítulo I

Policía auxiliar

Artículo 153. La función de seguridad pública no podrá ser objeto de concesión a particulares. El Estado y los Municipios en el ámbito de su competencia, podrán prestar el servicio de seguridad a personas o instituciones, previo el pago de los derechos correspondientes, y en base a las modalidades y características que se deriven de la Ley.

Artículo 154. El Estado y los municipios, cada uno en el ámbito de su competencia, podrán contar con instituciones, unidades o agrupamientos de policía auxiliar descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la prestación de servicios de seguridad, custodia, traslado de valores, protección y vigilancia de personas, así como aquellas que produzcan bienes y servicios que contribuyan a la generación de riqueza para el Estado.

El Estado regulará y controlará el servicio de seguridad armado que, en su caso, presten los Municipios; así como impulsar la homologación del equipamiento y procedimientos derivados de la prestación del servicio.

Artículo 155. Por la prestación de los servicios de seguridad de los organismos de policía auxiliar del Estado o los Municipios, se cubrirán los derechos correspondientes, cuyo monto será determinado en las disposiciones aplicables.

Artículo 156. Los ingresos que perciban el Estado y los Municipios por los derechos a que se refiere el artículo anterior, serán destinados exclusivamente a la administración, adquisición, conservación, mantenimiento de armamento, equipo, vehículos y demás de naturaleza similar, necesarios para la adecuada y eficaz prestación del servicio de seguridad.

Artículo 157. Las Secretarías de Seguridad Pública del Estado, de Finanzas y Administración, de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán sistemas y mecanismos administrativos, presupuestarios y de control, para que los ingresos se destinen con transparencia a los fines establecidos en el artículo anterior. Esta misma disposición observarán los Municipios de acuerdo con sus órganos de administración y control interno de los recursos.

Capítulo II

Policía Rural

Artículo 158. La policía rural como auxiliar de la seguridad pública estatal, tendrá por objeto mantener la seguridad, tranquilidad y el orden público en las comunidades de los Municipios en que funcione y opere.

Las acciones y el actuar de la policía rural y sus integrantes serán con estricto apego a los principios constitucionales de legalidad y eficiencia; por lo que deberán observar una conducta ejemplar y honrada, con pleno respeto a los derechos humanos.

La policía rural quedará integrada por los agrupamientos que incorporen a miembros de su propia comunidad, con sentido de pertenencia e identidad de zona o región, para la prestación del servicio de seguridad pública, el cual formará parte de la Policía Estatal; su organización, dirección, funcionamiento y actuación se regirá conforme a esta Ley y demás disposiciones aplicables en la materia.

Capítulo III

Sistema de Seguridad Comunitario Indígena

Artículo 159. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social y actuará en el marco del Sistema Normativo Indígena, entendido éste como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización y actividades; y sus autoridades aplican para la solución de sus conflictos, de acuerdo con el pacto federal y la soberanía de los estados, que se regula en la Ley de la materia.

Artículo 160. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, estará integrado por:

- I. Una Asamblea de Autoridades Comunitarias, que se integrará en cada una de las comunidades indígenas, como órgano fundamental del Sistema, que se integra por las autoridades tradicionales o mujeres y hombres de mayor edad y experiencia que tendrá por objetivo garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento de las normas que rigen el sistema; y
- II. Comité de la Policía Comunitaria Indígena, que se integrará de acuerdo a las necesidades de cada comunidad y se constituye como el órgano de dirección y organización operativa que, previo acuerdo y autorización de la Asamblea, ejecuta las acciones de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección de los pueblos y comunidades indígenas e integrará el registro a que se refiere el artículo 165 fracción IV de esta Ley.

Artículo 161. La Asamblea de Autoridades Comunitarias nombrará, previa convocatoria, un Coordinador de Relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que como mínimo cumplirá con los requisitos siguientes:

- a) Ser indígena, esto es, descendiente de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas;
- b) Ser originario de la comunidad y tener una residencia mínima de cinco años; y
- c) Los demás requisitos que establezca la Asamblea en la convocatoria.

Será el representante del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, ante las autoridades estatales y municipales en materia de seguridad durará 2 años en la encomienda.

Artículo 162. El Coordinador de Relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, tendrá colaboración y coordinación permanente con la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, como Coordinadora Global del Sistema Estatal de Seguridad Pública, en temas de capacitación, asesoramiento, organización e intercambio de información de los integrantes de la Policía Comunitaria Indígena; incidencia delictiva, aseguramientos y decomisos, así como cualquier otra información relacionada en materia de seguridad pública estatal y municipal.

Sección Única**Policía Comunitaria Indígena**

Artículo 163. La Policía Comunitaria Indígena, es una organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos internos.

Artículo 164. La Policía Comunitaria Indígena, se conformará de acuerdo a las Bases Generales siguientes:

I. Se reconocerá como indígena a los pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, y políticas o partes de ella, de conformidad con la Constitución Federal y la Ley de la materia;

II. Se conformará y organizará de acuerdo con sus usos y costumbres, sin contravenir lo establecido en la Constitución Federal, Constitución Estatal y demás leyes federales, estatales y municipales;

III. Los integrantes y representantes de la policía, se designarán en asamblea;

IV. Las personas que no tengan el carácter de indígena, aun cuando residan en dichas comunidades, no formarán parte de dicha policía;

V. El servicio que presten los integrantes y representantes de la policía será honorífico, voluntario, gratuito y podrá objetarse conciencia para su ejercicio;

VI. Tendrá una organización de acuerdo a sus usos y costumbres y de conformidad con el ordenamiento jurídico estatal;

VII. 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; con sujeción a los usos y costumbres que aseguren la unidad nacional enmarcados en la ley;

VIII. La adquisición, portación, conservación, y el uso de las armas, se sujetará al artículo 10 de la Constitución Federal;

IX. Su domicilio será acreditable en los pueblos o comunidades indígenas que determinen sus asambleas comunitarias; y

X. Las demás Bases que prevea el reglamento de la presente Ley.

Artículo 165. La Policía Comunitaria Indígena para la prevención y solución de conflictos al interior de las comunidades y pueblos indígenas reconocidos, colaborará en el ámbito de su comunidad, en las acciones siguientes:

I. Orientar y prestar los servicios de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección a los habitantes que residan dentro de su comunidad;

II. Auxiliar y actuar en apoyo a las instituciones de seguridad pública federal, estatal o municipal dentro de su comunidad;

III. Colaborar y auxiliar a la autoridad de procuración e impartición de justicia, cuando sean requeridos en términos de ley;

IV. Llevar un registro actualizado de identificación, ubicación, domicilio y región de los miembros de la policía, de conformidad de las Leyes Federal y Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;

V. Aplicar los sistemas normativos al interior de cada comunidad, respetando los derechos humanos y de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres;

VI. Solo en caso de flagrancia de probables responsables de algún delito, deberá ponerlos inmediatamente a disposición de las autoridades competentes con estricto cumplimiento de los plazos legalmente establecidos; y

VII. Llevar un registro de las personas que fueran sujetas a la aplicación del sistema normativo.

Artículo 166. La actuación de la Policía Comunitaria Indígena, por su propia naturaleza y características, no generará ninguna relación y obligación laboral, ni podrá considerarse a ninguna autoridad como patrón, por considerarse gratuita y constituir una tarea en beneficio de su comunidad

[...]

69. De lo referido, se sigue que la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, sí es **susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad** y, por ende, el Congreso del Estado de Guerrero tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos, previo a la emisión de las normas impugnadas bajo los parámetros requeridos.
70. Los cambios legislativos tienen incidencia directa en el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero. La Constitución General dispone el derecho a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; para elegir a sus autoridades o representantes en el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.⁴⁵
71. No obstante, la Ley 777 incide en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas al regular la forma en la que operarán las policías comunitarias y el sistema de seguridad comunitario indígena lo cual indudablemente impacta en las formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas quienes tienen el derecho a determinarlo de manera libre y autónoma.
72. En este punto es importante destacar que este Tribunal Pleno estima que no sólo los apartados específicos que regulan esos dos aspectos de manera más robusta –Capítulo Tercero sobre el Sistema de Seguridad Comunitario y la Sección Única sobre la Policía Comunitaria Indígena- tienen incidencia directa en los pueblos y comunidades indígenas. Sino todo el cuerpo legislativo que establece un sistema de seguridad pública en Guerrero cuyo objetivo es coordinar distintos ámbitos e instancias. Sería desacertado establecer que sólo esos dos aspectos inciden de manera directa en la vida comunitaria indígena y sus formas de organización.
73. Esta Ley integra un Sistema Estatal de Seguridad Pública que se entiende como un articulado de instancias, autoridades, planes, programas, acciones, instrumentos, mecanismos, acuerdos y convenios que se vinculan entre sí en los ámbitos estatal, municipal y comunitario para ordenar el desarrollo integral, metodológico y sistemático de la función de seguridad pública, mediante la realización y cumplimiento de las políticas, lineamientos, procedimientos, atribuciones, obligaciones y facultades del ámbito estatal y municipal.⁴⁶
74. Ese Sistema Estatal establece una instancia superior, que será el Consejo Estatal, además de integrarse por otras instancias como los consejos municipales e intermunicipales.⁴⁷ Luego refiere que el Consejo Estatal es la instancia facultada para establecer políticas generales y aprobar acuerdos para articular, coordinar e implementar los planes y programas de seguridad pública. Ese consejo se

⁴⁵ **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

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

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

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

[...]

⁴⁶ Artículo 2.

⁴⁷ **Artículo 11.** El Sistema Estatal estará integrado por:

I. El Consejo Estatal de Seguridad Pública, que será la instancia superior del Sistema Estatal;

II. La Conferencia Estatal de Seguridad Pública;

III. La Secretaría de Seguridad Pública, en su carácter de coordinadora global del Sistema Estatal;

IV. Los consejos municipales e intermunicipales;

V. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal; y

VI. Las demás instancias vinculadas con la seguridad pública.

El Poder Judicial del Estado y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, podrán contribuir con las instancias que integran el Sistema Estatal, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de programas y acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

integra⁴⁸ por el gobernador, secretarios de gobierno, seguridad pública y protección civil, fiscal general, presidente de los consejos intermunicipales y secretario ejecutivo del sistema estatal. Dentro de sus atribuciones se encuentra promover y desarrollar las bases para la coordinación del sistema de seguridad comunitario indígena con el sistema estatal⁴⁹.

75. Enseguida, establece la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, siendo la dependencia a la cual le corresponde la conducción y ejercicio de las funciones de seguridad pública.⁵⁰ Su titular cuenta con atribuciones para promover la capacitación y registro de los policías comunitarios reconocidos en los términos de esa Ley 777.⁵¹ La Secretaría tendrá un Secretariado Ejecutivo, cuyo titular tiene entre sus atribuciones la de orientar a los consejos municipales e intermunicipales cuando lo requieran, en la elaboración de su programa de seguridad pública municipal.⁵²
76. Como otro órgano integrador de este sistema se tiene a los consejos municipales -instalado en un solo municipio para atender a la problemática en materia de seguridad dentro del mismo- así como un consejo intermunicipal que se instala con la totalidad de los municipios que conforman una región económica preestablecida. Los consejos municipales se integran por diversas autoridades, así como un representante de cada una de las policías comunitarias que hubiera en el municipio designado por la Asamblea.⁵³

⁴⁸ **Artículo 13.** El Consejo Estatal es la instancia superior del Sistema Estatal, facultado para establecer políticas y aprobar acuerdos generales y específicos que permitan articular, coordinar e implementar los planes y programas en materia de seguridad pública; y se integra por:

- I. El Gobernador Constitucional del Estado, con el carácter de Presidente;
- II. El Secretario General de Gobierno, con el carácter de Vicepresidente;
- III. El Secretario de Seguridad Pública, con el carácter de Coordinador;
- IV. El Secretario de Protección Civil;
- V. El Fiscal General del Estado;
- VI. Los Presidentes de los consejos intermunicipales; y
- VII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal.

⁴⁹ **Artículo 17.** El Consejo Estatal tiene las atribuciones siguientes:

[...]

XXIV. Promover y desarrollar las bases para la coordinación del sistema de seguridad comunitario indígena con el Sistema Estatal;

⁵⁰ **Artículo 20.** La Secretaría es la dependencia de coordinación global del Sistema Estatal, correspondiéndole como órgano de la administración pública estatal centralizada, la conducción y ejercicio de las funciones y servicios de seguridad pública previstas en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08, y en otras disposiciones jurídicas.

⁵¹ **Artículo 21.** El Secretario, tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

VIII. Promover la capacitación y registro de los policías comunitarios, reconocidos en los términos de la presente Ley; y,

⁵² **Artículo 23.** El Secretariado Ejecutivo es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría, de gestión y seguimiento con autonomía técnica presupuestal.

Artículo 24. El Secretario Ejecutivo, tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

VIII. Orientar a los consejos municipales e intermunicipales, cuando lo requieran en la elaboración de su Programa de Seguridad Pública Municipal;

⁵³ **Artículo 31.** En el Estado se instalarán consejos municipales e intermunicipales de seguridad pública, los que tendrán por funciones hacer posible la coordinación, planeación e implementación del Sistema Estatal, así como dar seguimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas emitidos por el Consejo Estatal en los respectivos ámbitos de competencia.

Por Consejo Municipal, se entiende aquél que se instala en un solo Municipio, atendiendo a la problemática que en materia de seguridad pública se presenta dentro del mismo.

Por Consejo Intermunicipal, se entiende aquél que se instala con la totalidad de los municipios que conforman una región económica preestablecida, en atención a sus necesidades específicas de incidencia delictiva, por su cercanía y características regionales, geográficas y demográficas.

Por instancias regionales, son aquellas que se instalan para el cumplimiento de la función de seguridad pública donde sea necesaria la participación de dos o más municipios de diferentes Estados, o de dos o más entidades federativas, en las que participarán las instituciones de seguridad pública correspondiente, con carácter temporal o permanente, a través de convenios.

Artículo 32. Los consejos municipales de seguridad pública se integran con:

- I. El Presidente Municipal, quien lo presidirá y representará;
- II. El Síndico Procurador;
- III. El Secretario General del Ayuntamiento;
- IV. El titular de Seguridad Pública Municipal;
- V. Un representante del Secretariado Ejecutivo;
- VI. El Presidente del Consejo Consultivo de Comisarios Municipales;
- VII. Los presidentes de los comisariados ejidales y comunidades agrarias del Municipio;
- VIII. Un representante de cada una de las policías comunitarias que hubiera en el municipio, designado por Asamblea;
- IX. El Presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana Municipal;
- X. Un representante de la Fiscalía General del Estado de Guerrero;
- XI. Dos Comisarios municipales, de los cuales en los municipios con población indígenas o afromexicanas, uno deberá pertenecer a este sector de población; y
- XII. Un Secretario Ejecutivo, que será nombrado por el Consejo Municipal de Seguridad Pública a propuesta del Presidente.

Artículo 33. Los consejos intermunicipales de Seguridad Pública se integrarán con:

- I. Los presidentes municipales de los ayuntamientos que lo conforman y serán presididos por quien resulte electo internamente;
- II. Un representante del Ejecutivo del Estado;
- III. Un representante del Secretariado Ejecutivo;
- IV. Los titulares de Seguridad Pública Municipal;
- V. Los presidentes de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana Municipales, y

77. Es decir que la ley establece un sistema que se va articulando a través de diversas instancias de toma de decisión, ejecutoras, entre otras, que pueden estar conformadas directa o indirectamente por representantes indígenas e incidir en las políticas de seguridad y en los ámbitos comunitarios que se instrumentan.
78. Por ello, la ley de forma íntegra, al articular el sistema de seguridad pública, incide en las formas de organización y las autonomías indígenas.

2. Análisis sobre la consulta indígena

79. Una vez establecido que las medidas legislativas inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se actualizan los criterios del Tribunal Pleno para efectos de la aplicabilidad de la consulta indígena.
80. Del análisis de la demanda se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades de Guerrero, previo a la emisión de los decretos impugnados. Mientras que las autoridades en sus informes sostuvieron que sí se realizó una consulta previa, lo cual, alegan, fue inclusive del conocimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
81. Para que el Tribunal Pleno pueda pronunciarse sobre este punto nos referiremos a las características mínimas procedimentales que deben observar los procesos de consulta y en lo particular a los foros de consulta realizados en el presente caso, para exponer la conclusión de este Tribunal Pleno en el sentido de que, como lo alega la accionante, es fundado su motivo de invalidez puesto que **no se llevó a cabo una consulta indígena válida**.
82. Este Tribunal Pleno debe verificar si la consulta a comunidades indígenas sobre las medidas legislativas se realizó conforme a lo requerido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁵⁴.
83. Para ello es importante analizar el proceso de consulta a la luz de las características o principios rectores internacionalmente reconocidos –y que han sido consolidados bajo una línea jurisprudencial constante por este Alto Tribunal- relativos a las características ya desarrolladas en el apartado (A) de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo. Por otra parte, es trascendental que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la necesidad de que los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que permitan llevar a buen término las mismas bajo los principios rectores característicos.
84. Es decir, por una parte, esta Suprema Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida relativa a los elementos de la consulta previa, sin embargo, es importante un pronunciamiento sobre los parámetros generales –a falta de un marco regulatorio- para la realización de los procesos de consulta.
85. El Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de quince de julio de dos mil nueve,⁵⁵ reiteró que el deber de celebrar consultas aplica siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad; la decisión se relaciona con intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios como es el caso de ciertas leyes. Además, de manera contundente, el Relator Especial afirmó:

42. En general las decisiones del Estado deben adoptarse mediante un proceso democrático en que los intereses del público estén debidamente representados. Los procedimientos para notificar al público en general y recibir sus observaciones refuerzan a menudo en forma apropiada los procesos democráticos representativos de adopción de decisiones del Estado. No

VI. Un Secretario Ejecutivo que será electo por los presidentes municipales de los Ayuntamientos que lo integran.

⁵⁴ Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- 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 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;
- 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".

⁵⁵ A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf

obstante, **cuando las decisiones del Estado afectan los intereses particulares de los pueblos indígenas, se requieren procedimientos especiales y diferenciados de consultas, procedimientos especiales que se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política.** El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, como se manifiesta en la Declaración, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.

86. Igualmente, el Relator Especial en el referido informe dio cuenta de que, para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo debe ser en sí resultado del consenso, ya que en muchas ocasiones los procedimientos de consulta no son efectivos ni gozan de confianza de los pueblos indígenas porque éstos no son incluidos debidamente en las deliberaciones que dan lugar a la definición y aplicación de los procedimientos de consulta.⁵⁶
87. Además, recomendó en su informe lo siguiente:

65. Las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego. Sin embargo, en todos los casos en que se aplique el deber de celebrar consultas su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que **las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.**

66. El principio de que el consentimiento de los pueblos indígenas deberá ser la finalidad de las consultas no implica que la obtención del consentimiento sea un requisito absoluto en todas las situaciones. En todos los casos, es fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo. Los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitar las posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos.

67. No obstante el carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, los Estados deben definir en la ley los procedimientos de consulta requeridos para determinadas categorías de actividades, como las de extracción de recursos naturales, que se realizan en territorios indígenas o que los afectan. Dichos procedimientos, previstos en leyes o reglamentos o en mecanismos especiales de consulta, deben por su parte ser elaborados en consulta con los pueblos indígenas.

68. La celebración de consultas con los pueblos indígenas sobre los elementos mismos del procedimiento de consulta que habrá de emplearse no solo ayuda a garantizar que el proceso sea eficaz, sino que, además, es una medida de fomento de confianza importante y necesaria. Se necesitan además otras medidas de fomento de la confianza.

69. A este respecto, los Estados deben hacer todo lo posible para que los pueblos indígenas puedan organizarse y determinar libremente sus representantes para las deliberaciones de consulta, y deben propiciar un clima de respeto y apoyo a la autoridad de esos representantes. Por su parte, los pueblos indígenas deben trabajar, cuando se requiera, para aclarar y consolidar sus estructuras y organizaciones representativas para que puedan funcionar eficazmente en relación con los procedimientos de consultas.

70. Los Estados deben hacer además análisis y evaluaciones apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas o administrativas propuestas y ponerlos a disposición de los pueblos indígenas afectados, junto con toda la información pertinente, mucho antes de las negociaciones. Los Estados deben también procurar que los pueblos indígenas tengan la capacidad técnica adecuada y los recursos financieros suficientes para participar efectivamente en las consultas, sin utilizar dicha asistencia para influir en las posiciones de los indígenas en las consultas.

⁵⁶ A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Párr. 51. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf

88. De lo referido es importante destacar que desde los organismos internacionales se ha advertido que los procesos de consulta deben ser especiales y diferenciados con la finalidad de atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas; consensar con los pueblos los elementos mismos del procedimiento de consulta; la determinación libre por parte de los pueblos indígenas de sus representantes en las deliberaciones de la consulta; tener siempre a disposición toda la información pertinente sobre las repercusiones de la medida legislativa, mucho antes de las negociaciones.
89. Además, este Pleno observa que existe una vasta experiencia comparada en la región sobre cómo se realizan los procesos de consulta indígena, a fin de que los mismos satisfagan los principios rectores de la consulta.
90. En el Perú se cuenta con una Ley de Consulta Previa que establece ocho etapas para llevar un procedimiento de consulta previa: Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta; la identificación de los pueblos indígenas u originarios que deben ser consultados; la publicidad de la medida legislativa o administrativa a consultar; la evaluación interna de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida que les afectaría directamente; el proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y la etapa de decisión.⁵⁷
91. En Chile se aprobó el Decreto Supremo 66/2013⁵⁸ que regula el procedimiento de consulta indígena y prevé que el inicio del proceso se dará mediante la *convocatoria* a una primera reunión de planificación –con determinadas características- del proceso de consulta que realice el órgano responsable a los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente. Posterior a ello el proceso de consulta se inicia con una *etapa de planificación* a fin de entregar la información preliminar sobre la medida a consultar, determinar la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos, entre otras. Seguida de una *etapa de entrega de información y difusión* del proceso de consulta para después realizar *la etapa de deliberación interna de los pueblos indígenas*. Continúa una *etapa de diálogo* para generar acuerdos y finaliza con la *sistematización, comunicación de resultados y término* del proceso de consulta.⁵⁹

⁵⁷ Artículo 8 de la Ley del Derecho a Consulta Previa (Ley 29785), aprobada el 23 de agosto de 2011 por el congreso de Perú.

Artículo 8. Etapas del proceso de consulta Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta: a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.

b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.

c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.

d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.

e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.

f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.

g) Decisión.

⁵⁸ Disponible en: <http://consultaindigena2019.gob.cl/docs/Decreto_Supremo_66_Marzo_2014.pdf> y <

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>>

⁵⁹ **Artículo 15.-** Inicio del proceso. Se dará inicio al proceso mediante la convocatoria a la primera reunión de planificación del proceso de consulta que realice el órgano responsable a los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente, según el alcance, nacional, regional y local, de la afectación que produzca la medida. Esta convocatoria se sujetará a las siguientes reglas:

a) Las instituciones representativas de los pueblos indígenas serán convocadas por el órgano responsable mediante dos publicaciones en un diario que tenga circulación en la región donde residan los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente. La reunión tendrá lugar a lo menos 15 días después de la última publicación, debiendo mediar un plazo no inferior a 5 días ni superior a 10 días entre la primera y segunda publicación.

b) La convocatoria será publicada en las páginas web del órgano responsable y de la Corporación.

c) A las comunidades y asociaciones registradas conforme a la ley N° 19.253 se les convocará mediante carta certificada enviada al domicilio señalado en el registro correspondiente de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

d) Además, se realizará la convocatoria mediante cualquier otro medio adecuado que permita facilitar el oportuno conocimiento de la convocatoria, tales como: avisos en radios, oficios a las municipalidades respectivas y a otras entidades públicas que puedan facilitar su difusión o cualquier otro medio idóneo.

e) La convocatoria deberá hacerse en español y en un idioma que pueda ser comprendido por los pueblos indígenas afectados directamente, cuando sea necesario. Se considerará necesario realizarlo en el idioma del pueblo indígena afectado cuando éstos se comuniquen mayoritariamente en su propio idioma. Lo anterior deberá ser determinado por el órgano responsable de acuerdo a las particularidades de cada pueblo.

f) La convocatoria deberá señalar el órgano responsable, el motivo de la consulta y el día, hora y lugar de inicio de la etapa de planificación, así como también un teléfono y un correo electrónico al que se puedan hacer preguntas sobre el proceso.

Artículo 16.- Procedimiento de consulta. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10 del presente reglamento, todo procedimiento apropiado de consulta deberá contemplar las siguientes etapas:

a) Planificación del Proceso de Consulta: Esta etapa tiene por finalidad: i) entregar la información preliminar sobre la medida a consultar a los pueblos indígenas; ii) determinar por parte de los pueblos indígenas y del órgano responsable los intervinientes, sus roles y funciones, y iii) determinar conjuntamente entre el órgano responsable y los pueblos indígenas la metodología o forma de llevar a cabo el proceso; el registro de las reuniones por medios audiovisuales, actas u otros medios que dejen constancia del proceso; y la pertinencia de contar con observadores, mediadores y/o ministros de fe.

La metodología deberá considerar a lo menos la forma de intervenir en el proceso de consulta, la formalización de los acuerdos, los lugares, los plazos, la disposición de medios que garanticen la generación de un plano de igualdad, así como los mecanismos de difusión y logística en general.

92. En Costa Rica se emitió el Decreto Ejecutivo 40932-MP-MPJ⁶⁰, creado colectivamente entre los pueblos indígenas y el gobierno costarricense cuyo objetivo es reglamentar la obligación del Poder Ejecutivo de consultar a los pueblos indígenas de forma libre, previa e informada, siempre que se prevean medidas legislativas, administrativas o privadas susceptibles de afectar sus derechos. Ese Decreto regula ocho etapas del proceso de consulta: i) solicitud; ii) admisibilidad; iii) acuerdos preparatorios; iv) intercambios de información; v) evaluación interna del pueblo indígena; vi) diálogo, negociación y acuerdos; vii) finalización del proceso, y viii) cumplimiento y monitoreo de los acuerdos.⁶¹
93. En Colombia, el Tribunal Constitucional ha tenido un importante desarrollo constitucional en torno a los procedimientos de consulta a fin de que se constituyan en un mecanismo adecuado y efectivo para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y no un mero trámite formal. Así, su jurisprudencia ha sistematizado las reglas sobre el contenido y alcance del derecho fundamental a la consulta previa analizando el derecho a la participación de los pueblos indígenas, así como las condiciones y requisitos de procedimiento que deben cumplirse para que la consulta previa sea un mecanismo adecuado y efectivo para la protección de los derechos constitucionales, así como las consecuencias que acarrea el incumplimiento.⁶²
94. Ese tribunal constitucional ha señalado que el artículo 6 del Convenio 169 adscribe a los pueblos indígenas dos tipos de participación: *uno general*, de acuerdo con el cual deben contar con mecanismos que les permitan la participación en todos los niveles de adopción de políticas estatales que les conciernan, en condiciones análogas a las conferidas por el ordenamiento jurídico a los demás integrantes de la población –un ámbito general de los derechos de participación política-. *Un ámbito particular*, que tome en cuenta el carácter diferenciado de las comunidades tradicionales y la necesidad de proteger su identidad cultural, confiriendo espacios de participación concretos como los relativos a erigir territorios indígenas como entidades territoriales reglamentados por usos y costumbres, normas legales sobre uso de suelo, colaboración con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, ejercer funciones jurisdiccionales de conformidad con sus normas y procedimientos, entre otras.⁶³
95. Así, en lo que se refiere a la previsión de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales, el Convenio 169 de la OIT dispone *la obligación a cargo de los gobiernos de consultar a las comunidades interesadas, a través de sus autoridades representativas, lo que implica un procedimiento distinto a los escenarios de participación generales y particulares ya referidos.*⁶⁴

Esta etapa comprenderá al menos tres reuniones: Una para la entrega preliminar de información sobre la medida a consultar; otra para determinar los intervinientes y la metodología, para lo cual los pueblos indígenas contarán con el tiempo suficiente para acordarla de manera interna; y, finalmente, otra para consensuarla con el órgano respectivo.

Los acuerdos de esta etapa constarán en un acta que contendrá la descripción detallada de la metodología establecida, debiendo ser suscrita por los intervinientes designados para dicho efecto.

De no haber acuerdo en todo o en algunos de los elementos indicados precedentemente, el órgano responsable deberá dejar constancia de esta situación y de la metodología que se aplicará, la cual deberá resguardar los principios de la consulta.

b) Entrega de información y difusión del proceso de consulta: Esta etapa tiene por finalidad entregar todos los antecedentes de la medida a consultar a los pueblos indígenas, considerando los motivos que la justifican, la naturaleza de la medida, su alcance e implicancias.

La información debe ser entregada oportunamente, empleando métodos y procedimientos socioculturalmente adecuados y efectivos, en español y en la lengua del pueblo indígena, cuando sea necesario, de acuerdo a las particularidades del pueblo indígena afectado.

La información de la medida a consultar y del proceso se deberá actualizar permanentemente en los sitios web del Ministerio de Desarrollo Social, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y del órgano responsable.

c) Deliberación interna de los pueblos indígenas: Esta etapa tiene por finalidad que los pueblos indígenas analicen, estudien y determinen sus posiciones mediante el debate y consenso interno respecto de la medida a consultar, de manera que puedan intervenir y preparar la etapa de diálogo.

d) Diálogo: Esta etapa tiene por finalidad propiciar la generación de acuerdos respecto de la medida consultada mediante el intercambio de posiciones y contraste de argumentos. Dentro del plazo establecido para esta etapa, deberán realizarse las reuniones que sean necesarias para cumplir con el objetivo de la consulta.

En esta instancia se deberá respetar la cultura y métodos de toma de decisiones de los pueblos indígenas.

Los acuerdos y desacuerdos de esta etapa constarán en un acta que deberá también dar cuenta de los mecanismos y acciones de seguimiento y monitoreo.

e) Sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta: Esta etapa tiene por finalidad elaborar una relación detallada del proceso llevado a cabo, desde la evaluación de la procedencia, las distintas etapas y los acuerdos alcanzados y la explicación fundada de los disensos producidos, lo que deberá constar en un informe final.

⁶⁰ Publicado el 6 de marzo de 2018. Disponible en:

<<http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/107029/131594/F149744943/DECRETO%2040932%20COSTA%20RICA.pdf>>

⁶¹ Ver el documento *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*. Fundación para el Debido Proceso (DPLF). Octubre de 2018, páginas 27 y 28.

⁶² Ver sentencia C-175/09, párr. 10. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>>

⁶³ Ver sentencia C-175/09, párr. 11.

⁶⁴ Ver sentencia C-175/09, párr. 12.

96. Ahora bien, el Tribunal Constitucional de Colombia ha señalado que el Convenio 169 de la OIT establece una fórmula amplia según la cual la definición del procedimiento de consulta está a cargo de los Estados, pero debe estar diseñado de forma tal que se constituyan como espacios efectivos de participación y en cumplimiento con otras disposiciones constitucionales y legales del Estado correspondiente. En consecuencia, el tribunal colombiano ha establecido condiciones generales de tiempo, modo y lugar en que debe efectuarse la consulta; ya que el Convenio 169 no establece reglas de procedimiento y las mismas tampoco se han fijado en la ley, debe atenderse a la flexibilidad y al hecho que de acuerdo con el mismo, el trámite de la consulta se somete al principio de buena fe lo que quiere decir que corresponde a los Estados definir las condiciones en que se desarrollarán la consulta y por otro que resulte satisfactoria, propiciando espacios de participación oportunos que permitan una intervención útil y con voceros suficientemente representativos en función del tipo de medida a adoptar.⁶⁵
97. En esas condiciones, su jurisprudencia ha previsto la necesidad de que:
- “el procedimiento mismo de consulta esté sometido a una consulta previa a fin que el trámite de concertación y consenso con las comunidades: i) no se reduzca a un simple acto informativo o notificación de la medida; y (ii) reconozca y proteja las prácticas tradicionales diversas de los pueblos indígenas y tribales, las cuales podrían verse desconocidas si los entes gubernamentales imponen un mecanismo de consulta, en razón de no haberse acordado con las comunidades, no resulte compatible con el mandato constitucional de preservación de la diversidad étnica y cultural”.
98. Además, el Tribunal Constitucional colombiano ha establecido criterios generales y sistematizado reglas sobre la satisfacción del derecho fundamental a la consulta previa para el caso de medidas legislativas que garanticen *la eficacia material*.⁶⁶
- a) Estar basados mediante relaciones de comunicación efectiva, un proceso sustantivo dirigido a que las comunidades afectadas estén provistas de información completa, previa y significativa sobre los proyectos que se pretenden desarrollar en sus territorios o de las medidas legislativas o administrativas del caso y se tenga como objetivo principal el logro de un acuerdo⁶⁷
- b) Estar precedido de un trámite preconsultivo en el cual se defina de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas las bases del procedimiento participativo a fin de preservar las especificidades culturales de los pueblos, para lo cual no existe un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos⁶⁸.
- c) En las medidas legislativas, los deberes básicos de las autoridades que llevan a cabo la consulta es ponderar los intereses étnicos en juego y explorar los siguientes elementos: “i) la posición y las propuestas que éstos ostentan y formulan, ii) la garantía de los derechos fundamentales de los miembros de los pueblos indígenas y de los demás habitantes de los respectivos territorios –tales como el derecho a la vida e integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad y a la salud-, iii) la protección del interés general de la nación colombiana a la diversidad étnica y cultural; y iv) el interés general y las potestades inherentes al Estado colombiano.”⁶⁹
99. A nivel nacional no se cuenta con una ley al respecto –tampoco en el Estado de Guerrero-. Sin embargo, se observa que, por ejemplo, la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁷⁰ (CDI) contaba con un *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* donde se proponen cinco etapas: 1) Definición de acuerdos; 2) diseño y programación; 3) aplicación de la consulta; 4) foro de entrega de resultados; 5) devolución de resultados a la población consultada y seguimiento.⁷¹

⁶⁵ Ver sentencia C-175/09, párr. 13.

⁶⁶ Ver sentencia C-175/09, párr. 13.

⁶⁷ Ver sentencia C-175/09, párr. 16.4.

⁶⁸ Ver sentencia C-175/09, párr. 16.6.

⁶⁹ Ver sentencia C-175/09, párr. 16.7.

⁷⁰ Ese Comisión ha sido sustituida por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) creado por la Ley Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada el 4 de diciembre de 2018.

⁷¹ Disponible en: <http://www.semar.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf>

Ver por ejemplo. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37019/informe_final_de_la_consulta_sobre_el_anteproyecto.pdf>

100. Por otro lado, esta Suprema Corte se pronunció, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, sobre la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del proyecto de Constitución en la Ciudad de México.⁷² Observó que el documento de la comisión legislativa respectiva de la Asamblea Constituyente desarrolló e implementó la metodología, convocatoria y realización de la consulta a los pueblos y comunidades residentes en el territorio de la Ciudad de México.
101. Para ello, la Comisión de Pueblos Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del legislativo aprobó el *Protocolo para consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la ciudad de México*; además, sobre esa base la Asamblea Constituyente publicó la *Convocatoria de la consulta indígena a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México*. En esos documentos se establecieron los mecanismos, autoridades responsables, sujetos de consulta, objetivo y materia de la consulta, grupos de observadores, apoyo técnico de otras instituciones, y se definieron las fechas de la consulta y sus fases: a) realización y emisión de la convocatoria; b) fase informativa; c) fase deliberativa; d) fase de diálogo y acuerdos; e) fase de sistematización de resultados; y f) entrega de dictamen.
102. Bajo esas características, este Tribunal Pleno concluyó:
64. De lo anterior se desprende que la Comisión legislativa referida emitió las propuestas de redacción que consideró debían incluirse en la nueva Constitución local (proyecto de Dictamen) y que fueron precisamente objeto o materia de la consulta. También se observa que se realizó una convocatoria amplia que incluyó a múltiples grupos y colectivos, tales como integrantes y autoridades de pueblos y barrios originarios, ejidos y comunidades, autoridades tradicionales, comisariados de bienes comunales y ejidales, representantes de pequeña propiedad, mayordomías, entre otros. Se dio debida oportunidad y tiempo a las personas y organizaciones consultadas para reflexionar, discutir y emitir su opinión respecto de las propuestas señaladas, mismas que fueron recibidas e incluso discutidas con los integrantes del órgano legislativo mencionado.
65. Con base en lo anterior, se estima que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el convenio antes mencionado, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas, tal y como lo marca su texto.
103. Este Tribunal Pleno estima que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.
104. Así, este Tribunal Pleno considera que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:
- 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.

⁷² Resuelto el **diecisiete de agosto de dos mil diecisiete**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental- los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
 - 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.
105. Ahora bien, en el presente caso se observa que el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016 relativa a la situación de la policía comunitaria de Olinalá, Guerrero; a la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias; así como la detención de personas por parte de la policía comunitaria. Misma que fue aceptada por el Titular del Poder Ejecutivo de Guerrero y demás autoridades correspondientes.
106. Posteriormente, el ocho de abril de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero⁷³ el convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre el Gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero con el objeto de coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el sistema comunitario de justicia estatal y que sea compatible con el sistema internacional de derechos humanos.
107. El quince de febrero de dos mil diecisiete, el gobierno de Guerrero realizó la invitación a los foros regionales de consulta en los siguientes términos:⁷⁴
- “La Secretaría General de Gobierno, en coordinación con el Poder Judicial, el Ayuntamiento de Olinalá y la Universidad Autónoma de Guerrero convocan a un foro de consulta en cumplimiento a la recomendación 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, declaró David Sotelo Rosas, el Subsecretario para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos.
- El objetivo es realizar una amplia consulta para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el sistema comunitario de justicia y que sea compatible con el sistema constitucional de México y el sistema internacional de derechos humanos.
- Esta consulta va dirigida para los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas; académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y público en general.
- Estos foros de consulta se llevarán a cabo el día 28 de febrero del presente año en las siete regiones del Estado, quienes deseen participar podrán registrar sus ponencias hasta el día 25 de febrero. Para mayor información, pueden dirigirse con la Coordinación del Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica de la UAGRO, vía teléfono al (744)4862306 o al correo electrónico consultaautonomiaindigena@uagro.mx
- Cabe mencionar que la convocatoria se difundirá a través de carteles, redes sociales y spots de radio en español, tlapaneco, náhuatl, mixteco y amuzgo.
108. Además, se difundió mediante carteles del día quince al veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en distintos diarios locales⁷⁵, en español y cuatro idiomas indígenas más, con los logotipos del Gobierno del Estado de Guerrero, la Secretaría General de Gobierno, el Poder Legislativo, la Universidad Autónoma de Guerrero y el Municipio de Olinalá, cuyo contenido es el siguiente:⁷⁶

⁷³ Fojas 2015 a 2023 del Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. El convenio se encuentra disponible también en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2016/04/PERIODICO-29-ALCANCE-II.pdf>

⁷⁴ Foja 1965 del Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

⁷⁵ Foja 1972 del Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

⁷⁶ Foja 1961 del Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

FOROS REGIONALES DE CONSULTA

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero; el H. Ayuntamiento de Olinalá y la Universidad Autónoma de Guerrero, en cumplimiento de la Recomendación 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas:

CONVOCAN

A los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanos, a los académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas en los

FOROS DE CONSULTA

Que se llevarán a cabo el día 28 de febrero de 2017 a las 10:00 horas en las sedes que se especifican en la presente convocatoria:

Región Acapulco: Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación, calle Pino s/n, colonia El Roble, Acapulco Gro.

Región Costa Chica: Preparatoria no. 5- Av. Constitución esquina Niños Héroes, Centro, Ometepec, Gro.

Costa Grande: Escuela Superior de Turismo, Av. Escénica la Majahua s/n Col. Las Brisas, Zihutanejo, Gro.

Centro: Rectoría. Av. Javier Méndez Aponte No. 1. Fraccionamiento Servidor Agrario, Chilpancingo, Gro.

Norte y Tierra Caliente: Facultad de Ciencias Agropecuarias y Ambientales, periférico poniente s/n, frente a la Colonia Villa Guadalupe, Iguala, Gro.

I. OBJETIVO Y CONTEXTO GENERAL

La consulta tiene como objetivo recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derecho humanos.

BASES Y PROCEDIMIENTO

Los interesados podrán registrar sus ponencias a partir de la emisión de la presente convocatoria y hasta el día 25 de febrero de 2017; de manera digital en las siguientes direcciones electrónicas correspondiente a la región:

ACAPULCO: foroindigenaacapulco@uagro.mx

COSTA CHICA: foroindigenacostachica@uagro.mx

COSTA GRANDE: foroindigenacostagrande@uagro.mx

CENTRO: foroindigenacentro@uagro.mx

MONTAÑA: foroindigenamontaña@uagro.mx

NORTE Y TIERRA CALIENTE: foroindigenanortetc@uagro.mx

O si lo prefiere, de manera impresa en las siguientes direcciones, en un horario de 10:00 a 14:00 horas:

Región	Dirección
Acapulco, Costa Grande y Costa Chica	Wilfrido Massieu No. 8, Fracc. Magallanes, Acapulco Gro.
Centro y Montaña	5 de Mayo, No. 36-A, Col. Centro, Chilpancingo, Gro.
Norte y Tierra Caliente	Xóchitl No. 44. Frac. Julbert, Iguala, Gro.

- Las ponencias deberán ser presentadas por escrito sin límite de cuartillas, con un resumen que no excederá las dos cuartillas.
- Solo quienes hayan registrado su ponencia podrán leer su ponencia en el Foro, por un tiempo de hasta cinco minutos, a fin de dar a conocer, preferentemente, el resumen que señala el punto anterior. Dichas intervenciones se sucederán conforme al registro correspondiente.
- Una vez leídas las ponencias, el moderador del Foro hará una Relatoría del mismo y dará por concluidos los trabajos.
- Lo no previsto en esta Convocatoria será resuelto por el Comité Organizador.
- Las propuestas hechas en los respectivos Foros Regionales serán compilados y entregados al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.

II. INFORMACIÓN DE ENLACE:

Para mayor información o adicional, dudas, comentarios con la Coordinación del Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica de la UAGro., al siguiente teléfono (744) 486 23 06 o al correo electrónico consultaautonomiaindigena@uagro.mx

109. Igualmente consta un documento sobre la convocatoria difundida en radio los días veintiuno, veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete.⁷⁷
110. Finalmente, **el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron 6 foros regionales de consulta de manera simultánea.** La Universidad Autónoma de Guerrero fue la encargada de realizar un informe donde refiere: los antecedentes; la participación de la universidad; base de datos de ponencias; relatorías de cada foro regional; ponencias por región; listas de asistencia por región⁷⁸. En ese documento se señala que la Universidad Autónoma de Guerrero realizó, para el desarrollo de los foros, las siguientes acciones: Elaboración de la convocatoria en 5 idiomas –tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo y español-; difusión de la convocatoria a través de 550 carteles en las 7 regiones del Estado, en las distintas unidades académicas y centros de trabajo; elaboración y difusión de 4 videos en los idiomas tlapaneco, náhuatl, mixteco y español a través de la radio universitaria, el canal y youtube; la invitación a investigadores de la comunidad universitaria.
111. El informe contiene una relatoría de cada uno de los foros realizados en seis regiones –Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, Montaña, Norte y Tierra Caliente. Además, se cuenta con un concentrado de las ponencias presentadas en cada uno de los foros regionales.
112. En el foro realizado en Acapulco, se levantó un acta para hacer constar que el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, a las 10 horas dio inicio el Foro Regional realizado en auditorio de la universidad, donde al momento de la presentación de la mesa e invitados especiales, un grupo de personas portando mantas irrumpieron los trabajos argumentando que no iban a permitir la continuación de los trabajos porque no habían sido convocados, se suspendieron los trabajos para dialogar, al término del cual se acordó remitir las 20 ponencias presentadas y dar por concluidos los trabajos del foro a las 11:51 horas.
113. La relatoría de la región Costa Chica, en Ometepec Guerrero, se dio cuenta de aproximadamente 300 asistentes y 10 ponencias⁷⁹.
114. En la relatoría de la región Costa Grande se refirió que el foro dio inicio a las 10:30 horas, se inauguró el mismo y posteriormente se procedió a ver un video de seis minutos explicando los objetivos del foro, que se recopilarían las ponencias y se entregarían a las autoridades. Se preguntó si entre los asistentes existía alguien a exponer y se procedió a la intervención de tres ponentes⁸⁰, se dio la palabra a unas personas, para después concluir el foro a las 12:40 horas.
115. Según la relatoría del foro regional Centro, se realizó en la sala de usos múltiples de la rectoría de la Universidad Autónoma de Guerrero. Asistieron representantes de las instituciones convocantes y personas involucradas en la problemática de los pueblos y comunidades indígenas. Se informó que se recibieron 16 ponencias para ser presentadas, mismas que dio lectura una a una y solicitó a los ponentes que de acuerdo a la convocatoria se otorgaba hasta cinco minutos para su exposición.⁸¹ El foro concluyó ese mismo día a las 13:00 horas.

⁷⁷ Foja 1971 del Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

⁷⁸ Fojas 2027 a 2408 del Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

⁷⁹ En esas ponencias se presentaron los siguientes temas: Cultura e identidad; educación pública; deporte y creación; desarrollo urbano y medio ambiente; discapacidades y derechos humanos; Ley 701 y Derechos humanos; CDI-Derechos Indígenas; no discriminación; adecuada delimitación de competencia en materia de seguridad pública e impartición de justicia; armonización de la ley 701 con los derechos públicos.

⁸⁰ Los temas de esas tres ponencias fueron los siguientes: Afromexicanos, educación y salud en la Universidad Autónoma de Guerrero; Prácticas sociales de exclusión educativa en ciencias básicas y comunidades indígenas; Igualdad de los derechos de las mujeres indígenas.

⁸¹ Las ponencias abordaron las siguientes temáticas:

1. No a la abrogación de la Ley 701, si a s reforma objetiva.
2. Reformas a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.
3. Reformas a la Ley 701 y al Artículo 14 de la Constitución.
4. Respeto a la cultura indígena.
5. Propuesta de adición y reforma al artículo 14 de la Constitución de Guerrero.
6. Reforma a la Ley 701.
7. Usos y costumbres indígenas en la aplicación de la ley penal, inconvenientes y retos.
8. Las comunidades indígenas y rurales de Guerrero.
9. Respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.
10. Pueblos originarios.
11. El sistema jurídico en los pueblos indígenas.
12. Pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas.
13. Asegurar el pleno respeto de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero.

116. En tanto que, en la región de la Montaña, se tiene registro de la relatoría, donde el coordinador del foro explicó los objetivos del evento, la presencia de representantes del gobierno, de la CDI y del ayuntamiento de Olinalá. Se presentaron 6 ponencias⁸² en las cuales se dio lectura y posteriormente participación a los asistentes quienes manifestaron que se respetaran los derechos de los indígenas y que en los procesos judiciales se tuvieran traductores en 4 lenguas para evitar injusticias. Además, que se respetara la Ley 701 y la modificación del artículo 14 de la constitución fuera para mejorar y no quitar los derechos conquistados por los pueblos y comunidades indígenas.
117. Por último, en la región Norte y Tierra Caliente el foro inició –según la relatoría- a las 10:35 horas del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete. Estuvieron presentes representantes del gobierno y de la universidad, así como diputados. Se presentaron 13 ponentes, 16 ponencias⁸³ y 2 participaciones.
118. Ahora bien, el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, refiere en su informe que el gobierno estatal sí desarrolló una consulta conforme a los tratados y convenciones internacionales, así como los criterios de este Alto Tribunal. Afirma que los foros fueron una modalidad de consulta convocados con la suficiente antelación, difundidos de manera amplia –carteles, internet, radio- en cuatro idiomas indígenas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo), además de español. Señala que la difusión en carteles en las siete regiones de Guerrero es la forma tradicional que se utiliza para convocar a un evento de esa naturaleza ya que –por ejemplo- las universidades así lo hacen para convocar a sus eventos y las iglesias para ofrecer sus servicios. Refiere que convocó a personas interesadas en los temas y problemas de los pueblos originarios, así como a la comunidad universitaria (profesores e investigadores) a fin de que todos aquellos interesados en participar en los foros regionales lo hicieran presentando ponencias, artículos, conclusiones y resultados de sus investigaciones personales o de grupo.
119. Señaló que uno de los objetivos principales reseñados en la Convocatoria era recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos así como de la sociedad en general sobre temas que definan la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia así como los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal y se destacó la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución local de Guerrero a fin de respetar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Insiste que esas acciones se realizaron en atención a la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Añade que hubo participación en los foros de consulta y las conclusiones de la misma fueron consideradas e incorporadas a las propuestas legislativas las cuales se le informaron a la CNDH.
120. En tanto que el Poder Legislativo, en su informe, insiste en que ha quedado acreditado que se realizaron consultas a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero, en diferentes sedes de las siete regiones que se compone el Estado, previo a la reforma de la Ley Número 701 y de la expedición de la Ley Número 777. Estima que el Decreto 778 y la Ley 777 no generan impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas. Además, refiere que la consulta fue previa a la medida legislativa, ya que el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, la Comisión

14. Pueblos originarios.

15. Ajustes o reformas a la Ley Número 701 de reconocimiento, derecho y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero, para hacerla acorde con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

16. Límites de la función del juez de control al decretar medidas cautelares a personas pertenecientes a una comunidad indígena.

⁸² Los temas de las ponencias fueron: Libertad de la mujer indígena de elegir libremente a su pareja; trato profesional por parte de los médicos, enfermeras y trabajadores sociales para atender a las personas indígenas; preservación de usos y costumbre de cada pueblo y comunidad indígena.

⁸³ Los temas presentados fueron los siguientes:

1. La defensa y protección de los derechos humanos no son un obstáculo para combatir el crimen.
2. Acercar la justicia a los pueblos indígenas de abajo hacia arriba.
3. La reforma constitucional en materia de derechos 2011.
4. Los derechos humanos en el marco constitucional.
5. Indígenas, una riqueza en Guerrero.
6. Los derechos humanos de los indígenas.
7. Pobreza en México.
8. Por qué nos necesitamos mutuamente. La inclusión de comunidades indígenas.
9. Reconocimiento a la lucha de los pueblos indígenas como naturales herederos de Anáhuac.
10. Reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.
11. El orgullo de ser Indígena Tlapaneco.
12. Reconocimiento de la costumbre, de los pueblos originarios o indígenas, aplicado a la justicia comunitaria.
13. Mecanismo de expertos sobre los pueblos indígenas.
14. Foro indígena en Iguala.
15. Anáhuac la época de esplendor de los pueblos originarios.
16. Cuauhtémoc, símbolo de la resistencia indígena.

Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016, sobre la situación de la Policía Comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la Policía Comunitaria y de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa Policía Comunitaria. Así, el Gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero, celebraron el seis de abril de dos mil dieciséis, un convenio de colaboración, que fue publicado en esa fecha, en el Periódico Oficial del Estado. Ese convenio tiene por objeto coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero. Ahí se sentaron las bases para que la Universidad Autónoma de Guerrero en coordinación con los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el Ayuntamiento de Olinalá, Guerrero, convocara a seis foros regionales de consulta cuyo objetivo y contexto general fue recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

121. El Legislativo insiste en que, previa convocatoria a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas, el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron los foros de consulta a las 10:00 horas en diferentes sedes de las siete regiones del Estado de Guerrero.
122. Sin embargo, este Tribunal Pleno, después de pronunciarse sobre las fases que deben desarrollarse en el procedimiento de consulta, examinar detalladamente el alegado proceso de consulta indígena y revisar los argumentos de las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, llega a la conclusión de que la consulta realizada no puede ser considerada válida.
123. Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el ejercicio participativo que organizaron las autoridades y la universidad, a fin de convocar y escuchar a toda la sociedad guerrerense a través de los seis foros realizados en seis sedes –de manera simultánea- durante una mañana de trabajo, aceptar que ello constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas.
124. En primer lugar, este Tribunal Pleno estima que no se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo –entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas, la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos. De lo reseñado en párrafos *supra* se advierte que la convocatoria fue emitida en el contexto del cumplimiento de una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se puede advertir que la misma fue emitida unilateralmente por el gobierno quien a partir de la recomendación suscribió un acuerdo con la universidad pública estatal a fin de llevar a cabo algunas capacitaciones y foros de consulta.
125. Además, la convocatoria fue emitida exclusivamente por las autoridades y la universidad bajo un formato definido unilateralmente por esos actores consistente en seis foros simultáneos, en seis regiones con la participación de académicos, abogados, personas indígenas, y la sociedad en general, a fin de que presentaran sus ponencias previamente por escrito y fueran presentadas el día del evento por un tiempo de cinco minutos, sin que se advierta la participación de pueblos y comunidades indígenas en la definición de las mismas.
126. Tampoco se establecieron formas, métodos de diálogo y toma de decisiones ni la forma de llevar a cabo la consulta en materia indígena que, en todo caso, debía respetar las formas tradicionales de diálogo, representación y toma de decisiones a fin de ser culturalmente adecuada.
127. No se dispuso una fase informativa y de difusión del proceso de consulta. Se advierte incluso que el objeto de los foros fue muy amplio: *“recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derecho humanos”*.

128. Es decir, no se contó con la información necesaria, en relación a los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública e impartición de justicia. Tampoco que 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 central.
129. Por otra parte, no existieron espacios de deliberación y diálogo entre pueblos y comunidades indígenas donde se pudiera evaluar internamente la medida. La mecánica misma de los foros se constituyó, según la evidencia, en una recepción de ponencias e intervención de oradores muy diversos, en una mañana de trabajo sin que existiera una posibilidad real de dialogar y deliberar internamente atendiendo a la vida y organización de las comunidades y pueblos indígenas en Guerrero.
130. Este Pleno ya ha referido en que no basta con que entrevisten a cualquier de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los espacios que se habiliten para dar cabida a las opiniones.⁸⁴
131. Mucho menos se permitió una fase de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas para generar acuerdos. Según constancias, se cuenta con un informe a cargo de la Universidad Autónoma de Guerrero que se encargó de concentrar las relatorías, ponencias y registros de todos los participantes, pero ello no implicó una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas ni se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real tanto en la presentación de las diversas iniciativas como en el proceso de producción normativa en el Congreso Estatal.
132. Es importante precisar que este Alto Tribunal 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.
133. La consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el derecho a la consulta es un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas.⁸⁵

⁸⁴ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Num. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

⁸⁵ Sirve de ejemplo lo fallado por la Corte Constitucional de Colombia. En la sentencia C-030/2008, donde tuvo la ocasión de considerar una demanda de inconstitucionalidad de la denominada la Ley General Forestal (Ley 1021 de 2006), por haberse omitido la consulta previa establecida por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT a las comunidades indígenas y afrodescendientes afectadas. La sentencia concluyó que "Para que se hubiese cumplido con el requisito de la consulta habría sido necesario, poner en conocimiento de las comunidades, por intermedio de instancias suficientemente representativas, el proyecto de ley; ilustrarlas sobre su alcance y sobre la manera como podría afectarlas y darles oportunidades efectivas para que se pronunciaran sobre el mismo. Ese proceso no se cumplió, razón por la cual la Corte concluye que, dado que la ley versa sobre una materia que se relaciona profundamente con la cosmovisión de esas comunidades y su relación con la tierra, y que, por acción o por omisión, es susceptible de afectarlas de manera directa y específica, no hay alternativa distinta a la de declarar la inexecutable de la ley." Disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>>

En la sentencia C-208/2017 se expresó la obligación del Estado de consultar previamente a los grupos étnicos al adoptar medidas legislativas que les afecten. El respecto de un decreto que establece el estatuto de profesionalización docente, y realizó un pronunciamiento sobre los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena. Determinó que la consulta previa para la adopción del sistema especial de educación de grupos étnicos es un derecho fundamental de éstos y, por tanto, debe estar presente

134. Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas.⁸⁶
135. En todo caso es necesario que los procesos de participación a través de la consulta –previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado- permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente. Por ello, podría considerarse cumplido si existieran espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre el alcance y contenido de la medida legislativa a través de una consulta indígena bajo todas las características y procedimientos requeridos.
136. Por último, este Tribunal Pleno destaca que la consulta deberá realizarse también a las comunidades y pueblos afroamericanos del Estado de Guerrero.
137. Conforme a una reforma reciente al artículo 2° de la Constitución Federal,⁸⁷ el constituyente reconoció a las comunidades y pueblos afroamericanos en los siguientes términos:

Artículo 2°.

[...]

A.

[...]

B.

[...]

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

138. La exposición de motivos de la reforma al artículo 2° constitucional señala -siguiendo datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)- que en México existen alrededor de 1.4 millones de afroamericanos, de los cuales 229,514 radican en el Estado de Guerrero, lo que representa un 6.5% de la población afroamericana.
139. Además, la exposición de motivos consideró “necesaria la inclusión de la africanía mexicana a nivel constitucional, pues sentaría un precedente significativo en el orden jurídico para exigir derechos y una nueva percepción social de la conformación nacional...”⁸⁸. Asimismo, el documento reconoce a los pueblos mexicanos y afroamericanos su participación en la conformación de la identidad nacional, sus aportes a la cultura y a la historia del país.⁸⁹

en cualquier medida de naturaleza legislativa o administrativa que pretenda tomar el Estado en la materia, que además deberán adoptarse teniendo en cuenta las particulares condiciones de los distintos grupos étnicos de manera que se les garantice y asegure la preservación y continuidad de sus tradiciones e historia. Ver el apartado 5 sobre el derecho de los grupos étnicos a la consulta previa. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-208-07.htm>>

⁸⁶ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Num. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

⁸⁷ Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la versión vespertina del Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de agosto de 2019.

⁸⁸ Página 19 de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Personas, Pueblos y comunidades afroamericanas, iniciativa presentada por el grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional.

⁸⁹ Pág. XX de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del PRD a efecto de reconocer al pueblo y comunidades afroamericanas, sus aportes a la cultura y a la historia del país así como su participación en la conformación de la identidad nacional.

140. Según el Dictamen de la Cámara de Senadores,⁹⁰ la denominación *afromexicano* debe dar lugar a un enfoque jurídico para el ejercicio de los derechos que habrán de materializarse en normas jurídicas en los ámbitos federal y local. La categoría de afroamericanos para describir al conjunto de personas bajo cualquier autodenominación -afrodescendientes⁹¹, jarochos, tribu de los negros Mascogos, negro/negra, moreno/morena, costeño, negro-indio, indio-negro, afroestizos, afroindígenas, entre otras- constituye la denominación genérica del conjunto de una o más comunidades afrodescendientes que comparten elementos culturales propios, culturalmente diferenciados de otros pueblos, constituido por libre voluntad de sus integrantes, en un acto informado, libre y consentido.
141. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus observaciones finales sobre los informes de México⁹² saludó la reforma constitucional del artículo 2°. Sin embargo, manifestó su preocupación que las comunidades afroamericanas continúan siendo objeto de discriminación, de un alto grado de marginación y exclusión social. Por ello recomendó adoptar medidas especiales necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afroamericana a fin de promover su inclusión activa en la vida pública y política.
142. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General número 34 sobre *Discriminación racial contra afrodescendientes*⁹³ destacó que el racismo y la discriminación racial contra afrodescendientes se expresan en muchas formas, entre otras estructurales y culturales. Por ello, fue enfática en señalar que las personas afrodescendientes tienen derecho a ejercer, sin discriminación alguna, individual o colectivamente con otros miembros del grupo, según proceda, los siguientes derechos concretos:
- “4. [...]:
- a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos;
 - b) El derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas;
 - c) El derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico;
 - d) El derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar a sus derechos, de conformidad con las normas internacionales.** (Énfasis añadido).
143. En tanto que el Convenio 169 de la OIT también resulta aplicable a *pueblos tribales*, los cuales son caracterizados como aquellos pueblos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbre o tradiciones o por una legislación especial.”⁹⁴

⁹⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, en relación a las iniciativas con proyecto de decreto que adiciona un apartado C al artículo 2° a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para reconocer a las personas afrodescendientes como integrantes de la composición pluricultural de la nación. Cámara de Senadores, 25 de abril de 2019, **Gaceta No. LXIV/ISPO-128/94731**. Páginas 34 a 37.

⁹¹ La denominación afrodescendiente compuesta por afro y descendiente, apela a un lugar u origen (África, africano (a)) y al mismo tiempo a una continuidad generacional, de padres a hijos en el tiempo (descendencia), de tal manera que es fácil concluir que un afrodescendiente es una persona que desciende de africano(a), es decir, de alguien que nació en África. En cambio, el término afroamericano compuesta por afro y mexicano sugiere también un lugar u origen (África) y una nacionalidad (mexicana) y pudiera sugerir que un afroamericano es un mexicano que, al mismo tiempo es africano, natural o nacido en África. No obstante, el término afroamericano también se ha entendido como persona mexicana que desciende de africanos y deja de lado aquellos afrodescendientes que, de diversas regiones del continente, recorren nuestro país en calidad de migrantes, indocumentados o, incluso, turistas, cuyos derechos se rigen por marcos jurídicos distintos a los que se pretende desarrollar con el reconocimiento constitucional de los afroamericanos.

⁹² Organización de las Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18 a 21 combinados de México. CERD/C/MEX/CO/18-21, 19 de septiembre de 2019.

⁹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General N°34 “Discriminación racial contra afrodescendientes”, CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011.

⁹⁴ Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:

144. La OIT ha determinado una serie de elementos subjetivos para considerar a un grupo como tribal:⁹⁵
1. Estilos tradicionales de vida.
 2. Una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional.
 3. Tradiciones y costumbres propias, leyes tradicionales propias y/o un reconocimiento jurídico especial.
145. Así, las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de *pueblos tribales*. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.⁹⁶
146. Por ejemplo, ha determinado que los miembros de un pueblo que no eran originarios de la región que lo habitaban, sino que fueron llevados durante la época de la colonización a un país (en ese caso Surinam) como esclavos provenientes de África, donde sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país y establecieron comunidades autónomas y organizadas. Ahí, el tribunal interamericano interpretó que se trataba de una comunidad tribal con características sociales culturales y económicas propias y diferentes a otras secciones de la comunidad nacional.⁹⁷
147. Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que las comunidades y pueblos afrodescendientes también debían ser consultadas de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a fin de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo a fin de que sean estas comunidades las que manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar.
148. Las autoridades guerrerenses deben tomar en cuenta que, según informes, en la Costa Chica del Estado de Guerrero⁹⁸ es donde mayoritariamente se concentran las comunidades afrodescendientes⁹⁹. También la región conocida como Costa Grande abarca el puerto de Acapulco a Zihuatanejo en Guerrero, es una región de población afrodescendientes.¹⁰⁰ Sin perjuicio de que las autoridades guerrerenses deberán asegurarse que todas las comunidades afromexicanas en el Estado de Guerrero sean partícipes de la consulta ya sea que se encuentren asentadas en estas regiones o en municipios y regiones adicionales.
149. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión 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, existe una violación directa a

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígena por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

⁹⁵ Consultado en: *Derechos colectivos y reconocimiento constitucional de las poblaciones afromexicanas*. Colección *Legislar sin discriminar*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, octubre de 2015. Pág. 87. Citando a su vez: OIT, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica*. Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (pro 169). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 9.

⁹⁶ Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, de 25 de noviembre de 2015. Párr. 100

⁹⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 79 a 86.

⁹⁸ Sin que pase desapercibido que la Costa Chica es una región en los Estados de Guerrero y Oaxaca, donde conviven comunidades indígenas, mestizas y afrodescendientes. Por sus características culturales se identifican poblaciones afromexicanas que se asentaron en la zona desde el periodo virreinal y conservan rasgos fenotípicos visibles relacionados con poblaciones de origen africano y expresiones culturales que se manifiestan en sus formas de organización social, familiar, laboral, música, danza, rituales y medicina tradicional. Fuente: *Derechos colectivos y reconocimiento constitucional de las poblaciones afromexicanas*. Colección *Legislar sin discriminar*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, octubre de 2015. Pág. 59-60. Ver también *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto. Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, septiembre de 2012. En esa obra se señala que la Costa Chica se ubica en la llanura costera del Pacífico, desde el sur de Acapulco hasta Huatulco. Abarca los municipios guerrerenses de: San Marcos, Chicometepec, Marquelia, El cerro de la Esperanza, Maldonado, José María Morelos, Cuajinicuilapa, Paso del Jote. En cuanto a los municipios oaxaqueños se comprenden: El ciruelo, Santa María Cortijo, Llano Grande, Collantes, Rancho Nuevo Corralero.

⁹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos*. Agosto de 2016, pág. 22

¹⁰⁰ *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto. Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, septiembre de 2012. Pág. 23.

los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez** de manera total. No pasa desapercibido que la Comisión accionante también combate, de manera específica, diversos artículos de ambas leyes, sin embargo, ello no será analizado dada la conclusión hasta aquí alcanzada.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

150. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰¹, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
151. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del **Decreto 778** por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la **Ley Número 777** del Sistema de Seguridad Pública, ambos del Estado de Guerrero, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de la mencionada entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Esta determinación surtirá efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹⁰²
152. El efecto lógico de una falta de consulta indígena sobre una norma que regula debe ser la invalidez total de la ley; de lo contrario, solamente se estaría convirtiendo a la consulta indígena en una convalidación posterior a una ley publicada.
153. En el caso estamos ante la **Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública en el Estado de Guerrero**. Frente a la situación de seguridad en ese Estado se estima pertinente que la invalidez total de la ley no tenga efectos negativos en la sociedad. Por lo que el tiempo que se prevé permitirá realizar una consulta indígena bajo los parámetros y procedimientos aquí referidos con el objetivo que el proceso legislativo se lleve correctamente.
154. En cuanto al **Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero**, reconoce el sistema de seguridad comunitaria y encuentra concordancia con la Ley del Sistema de Seguridad Pública. Ello resulta razón suficiente para estimar que deben regir los mismos plazos decretar la invalidez del decreto.
155. Conforme a las facultades que nuestra Constitución General y las atribuciones que tiene este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad; se debe atender al texto constitucional y al de los tratados internacionales, pero también la historia, los precedentes, el propósito que se busca con la norma que se ha invalidado y las consecuencias o impactos que genera nuestro fallo.
156. Se trata de generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia de acción de inconstitucionalidad, y no una peor, ya que la finalidad de este sistema de control constitucional es proteger y garantizar los derechos, y en este caso los de las comunidades indígenas y de las comunidades afromexicanas.
157. Desde ese parámetro, es claro que, si la ley fuera declarada inválida sin más, desaparecerían las instituciones de seguridad pública y todas sus competencias legales.

¹⁰¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).

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

¹⁰² Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtirá efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

158. Sobre esta base, este Pleno determina que los efectos de invalidez total de los Decretos, que contienen la Ley del Sistema de Seguridad Pública y las reformas a la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, se surtan a más tardar a los doce meses contados a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación; de tal suerte que el Congreso pueda hacer la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, como lo mandata la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y legisle lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda expedir una nueva ley en la que efectivamente se realice una consulta en términos de la presente sentencia.
159. De esta forma, la declaratoria de invalidez total de la Ley 777 así como del Decreto 778, no trastocará el sistema de seguridad pública de una manera que resulte menos pertinente que el propósito que se busca, que es -precisamente- salvaguardar los intereses y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas afectadas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, así como de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a más tardar a los doce meses siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

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

Notifíquese por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán obligado por la mayoría, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y en el sentido de que sea a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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

El Ministro Presidente: **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro Ponente: **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de setenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en acción de inconstitucionalidad 81/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de abril de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y un fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veinte de abril de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

Aunque comparto el sentido y la mayoría de las consideraciones de la sentencia, me permito formular la siguiente aclaración.

En el considerando séptimo, se invalidó el Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

La invalidez decretada se sustentó en que la consulta indígena realizada de manera previa a la reforma impugnada, no cumplió con las fases establecidas en la propia resolución, de tal manera que se actualizó una violación directa a los artículos 2º de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT.

Si bien estoy de acuerdo con la invalidez decretada por el Tribunal Pleno y reconociendo la amplia labor de investigación realizada por el Ponente y su equipo, para allegarse la información sobre distintas opiniones nacionales e internacionales, así como de legislaciones, en particular latinoamericanas, para construir la propuesta de establecer “fases” para la consulta indígena; y compartiendo que las “fases” del procedimiento de consulta que se precisan en la sentencia son plausibles pues desarrollan los criterios que este Pleno ha sostenido, me separo del alcance que se les otorga.

Las fases que el proyecto contiene se denominan: *preconsultiva*, *informativa*, *de deliberación interna*, *de diálogo* y, por último, *de decisión* y se les dota del siguiente contenido normativo, que se reproduce de manera textual:

“*Fase preconsultiva* que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la 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.”

“*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.”

“*Fase de deliberación interna*. En esta etapa –que resulta fundamental- los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría internamente.”

“*Fase de diálogo* entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.”

“*Fase de decisión*, comunicación de resultados y entrega de dictamen.”

La razón de mi disenso radica en que, en mi opinión, ese contenido no debe establecerse de manera que, al desarrollarse normativamente, resulte sobre-inclusivo, rígido o sin excepciones, según sea el caso, en razón de que ello puede tornar difícil o, incluso, imposible su aplicación.

A manera de ejemplo, en mi opinión, en la fase llamada *preconsultiva*, no tiene por qué ser indefectible la obligación de definir conjuntamente (o consultar) con las comunidades indígenas lo relativo a “identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la 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”.

Todos estos aspectos deben ser obligatoriamente presentados por la autoridad a los pueblos y comunidades, al igual que a las comunidades afroamericanas involucradas en el asunto a consultar. Ello, por tanto, en mi opinión, podría, según las circunstancias y características de la consulta, ser parte de la “fase *informativa*”.

Considero que para la construcción de la consulta indígena el contenido de sus fases, en cada caso, debe ser lo suficientemente flexible, para que permita adaptarlo a las realidades, costumbres, culturas, tradiciones y, en general a las características de las diversas comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos que existen en nuestro país.¹

Cada pueblo o comunidad tiene una cultura propia que debe ser considerada en cada caso, a efecto de realizar una consulta que cumpla con las exigencias que han sido establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (incluyendo los instrumentos internacionales y las decisiones jurisdiccionales interamericanas obligatorias para México), así como por este Tribunal Constitucional.

En ese sentido, la flexibilidad del contenido de las *fases* que integran el procedimiento de consulta debe permitir la participación y el diálogo intercultural entre los participantes, de tal manera que implique un ejercicio responsablemente compartido.

Por ello, si bien coincido en que es plausible que el procedimiento de consulta pueda regularse por las *fases* que se incorporan en esta sentencia aprobada por el Tribunal Pleno, pienso que deben ser más flexibles para poder ajustarse a los casos concretos y a las especificidades que puedan presentar y así cumplir plenamente con su cometido.

Esta es la reserva que justifica el presente voto concurrente.

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹ Es así, porque en México existen más de sesenta y dos grupos etnolingüísticos con diferencias importantes entre ellos; por mencionar un ejemplo, los cuatro principales pueblos y lenguas indígenas presentes en el Estado de Guerrero: mixtecos, amuzgos, tlapanecos y nahuas (tal y como se establece en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero 2016-2021), cuentan con una realidad distinta a la que viven los grupos de la región de la Sierra Norte de Puebla y Totonacapan que se extiende en los estados de Puebla, Veracruz e Hidalgo, ocupada principalmente por los grupos náhuatl y totonaco. (Información consultada en la página electrónica de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.)

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018.

En sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez del “Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero” y del “Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero”, por falta de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, que cumpliera con los estándares reconocidos en el parámetro de constitucionalidad mexicano.

En concreto, esta Suprema Corte determinó que ambos decretos eran susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero, por lo que el Congreso local tenía la obligación de consultarles previamente.

En este sentido, en la sentencia se reiteraron los precedentes de este Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación a las características mínimas que deben ser observadas en un proceso de consulta —debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo— y, como no existe un marco regulatorio para ello, se emitieron unos parámetros generales para verificar cómo debe llevarse a cabo la consulta.

De esta manera, se sostuvo que la consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas debe observar, como mínimo, las siguientes etapas: **a)** Fase preconsultiva; **b)** Fase informativa; **c)** Fase de deliberación interna; **d)** Fase de diálogo; y **e)** Fase de decisión.

Finalmente, en aplicación del estándar anterior, el Tribunal Pleno consideró que, si bien el Congreso local realizó una serie de “foros regionales” desarrollados por los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero, ese ejercicio participativo no puede considerarse válido, pues adoleció de diversas irregularidades, entre ellas, las siguientes:

- a) No se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo la forma de llevar a cabo la consulta y, por el contrario, la convocatoria y procedimiento de los “foros regionales” fue emitida unilateralmente por el Gobierno bajo un formato definido por escrito y de una extensión de cinco páginas como máximo.
- b) No se dispuso una fase informativa y de difusión del proceso de consulta.
- c) No existieron espacios de deliberación y diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pues la mecánica consistió en una serie de foros en los que se recibieron ponencias escritas, sin que existiera una posibilidad real de diálogo.
- d) No se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real tanto en la presentación de las iniciativas como en el procedimiento legislativo.

En virtud de las irregularidades anteriores, el Pleno determinó que el ejercicio participativo no cumplió con los requisitos y exigencias de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que declaró la invalidez total de ambos decretos.

En la sesión manifesté que únicamente debía declararse la invalidez del “Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero”, pues a mi juicio, el otro decreto —por el que se expidió la “Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero”—, estaba dirigido a regular aspectos distintos a la materia indígena y afroamericana y su contenido no era susceptible de afectarles directamente, de manera que únicamente era exigible la consulta previa respecto del primer decreto impugnado¹.

En esta tesitura, si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal en cuanto a declarar la invalidez del decreto por el que se modificó la “Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en que, aun cuando los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero realizaron una serie de “foros regionales”, ello no se hizo siguiendo los estándares y requisitos que esta Suprema Corte ha estimado necesarios para cumplir con una adecuada consulta previa.

De manera destacada expondré las razones por las que considero que esta serie de foros **no se desarrollaron en forma culturalmente adecuada ni garantizando la autodeterminación** de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que tienen asiento en el Estado de Guerrero.

¹ En otras ocasiones he compartido el criterio mayoritario por el que se ha señalado que, cuando se trata de normas o preceptos aislados dentro de un cuerpo normativo, que no vincula a la materia indígena o de personas con discapacidad como tema principal, no se requiere la consulta previa. Por ejemplo al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta el 1 de abril de 2019, por mayoría de 7 votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

Desde mi óptica, para reconocer que la consulta indígena fue culturalmente adecuada, ésta debe realizarse desde una perspectiva intercultural y protegiendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la no asimilación cultural; y ello sólo se logra a través de un ejercicio dialógico en el que los órganos del Estado realicen la consulta *in situ* respetando —y adoptando, incluso— los mismos métodos, usos y costumbres que se emplean en cada comunidad para la toma de decisiones.

Considero que el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas está reconocido en el artículo 2º, Apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de las personas indígenas y de la Comunidad, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellas².

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Asimismo, el derecho a la consulta encuentra sustento, pero sobre todo tiene contenido, en los artículos 6 y 7 del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes³, en el que se prevé que los gobiernos deberán consultar a los pueblos, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En este sentido, como lo he sostenido en diversas ocasiones —por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, en la controversia constitucional 32/2012 y en la acción 31/2014⁴—, siguiendo los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* y *Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*), cuando un acto o medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado tiene el deber de consultarlos mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe.

En estos precedentes interamericanos⁵, se ha establecido que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

En el caso, es correcto —como se afirma en los párrafos 55 a 58 de la sentencia— que el Decreto 778 por el que se reformó la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, ya que el objeto de esta norma es reconocer los derechos y cultura de los pueblos originarios y de las comunidades afroamericanas de Guerrero, garantizar y promover el ejercicio de sus derechos salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria.

En este orden de ideas, coincido con la sentencia en que no se realizó una consulta previa realmente válida, pues las autoridades guerrerenses únicamente llevaron a cabo una serie de foros no vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.

² Así lo ha sostenido el suscrito en sesión plenaria del 19 de octubre de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas.

³ Adoptado el 27 de junio de 1989, y ratificado por el Senado el 11 de junio de 1990 (D.O.F. 3 de agosto de 1990).

“**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;

(...) 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.”

“**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.

(...) 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 Además, el Pleno ha reconocido el derecho de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, en la acción de inconstitucionalidad 31/2014, del 8 de marzo de 2016, por mayoría de 8 votos, se declaró la invalidez de una norma de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí. Y también en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, del 17 de agosto del 2017, por unanimidad de 11 votos, en la que se reconoció la validez del procedimiento legislativo y de consulta indígena del proceso constituyente de la Ciudad de México.

⁵ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 201 y 202.

De este modo, estoy de acuerdo en que la consulta o serie de foros se llevó a cabo sin que previamente se definiera, de común acuerdo, la forma de realizar la consulta; la convocatoria fue emitida unilateralmente por el Gobierno bajo un formato definido por escrito y de una extensión máxima de cinco páginas; no existió una adecuada comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo; no existió un espacio de deliberación y diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con el Estado, pues en estos foros no hubo una posibilidad real de diálogo; y tampoco se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real de la “consulta” tanto en la presentación de las iniciativas como en el procedimiento legislativo.

No obstante, como lo adelanté, me parece que la razón principal por la que no puede reconocerse válidamente que se trate de una consulta previa, es que en este caso no se realizó en forma culturalmente adecuada, es decir, respetando su derecho a la no asimilación cultural, consistente en que que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación⁶.

En este caso, no se cumplieron los requisitos de una consulta previa, pues el Congreso se limitó a realizar “foros regionales” en los que se impuso un método de trabajo a las personas que acudieron y, en las que prevaleció el formalismo y comunicación escrita en la elaboración de ponencias de cinco cuartillas como máximo. Este sistema no cumple, para mí, con la finalidad de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, en la que deben prevalecer en todo momento los usos y costumbres.

Si bien se celebraron simultáneamente seis foros regionales el 28 de febrero de 2017, lo cierto es que no existen elementos en el procedimiento legislativo que permitan afirmar que se analizó el contexto cultural de las comunidades, como lo pueden ser las visitas o estudios periciales en materia antropológica. Por tanto, me parece que la consulta no se llevó a cabo bajo los métodos y costumbres de la Comunidad.

Por las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal exclusivamente en cuanto a declarar la invalidez del decreto por el que se modificó la “Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, pues los “foros regionales” que se realizaron no cumplieron con los requisitos y estándares necesarios para poder ser validados como una auténtica consulta previa.

Finalmente, quiero señalar que en la sentencia de este Tribunal Pleno se estableció un parámetro de validez de las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el que básicamente se sostiene que este tipo de ejercicios de participación debe llevarse a cabo cumpliendo una serie de etapas o fases⁷.

Al respecto, me parece que esa metodología es un ejemplo válido de cómo debe ser una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pero quiero aclarar que, desde mi perspectiva, no representa el único modelo posible y debe ser leído como una metodología enunciativa, de manera que no cierro la puerta a la posibilidad de que existan otras fórmulas igualmente válidas para realizar la consulta, pues lo relevante en este tipo de ejercicios, es que la consulta sea previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.

En este sentido, si bien en este caso llego a la misma conclusión en torno a la invalidez del decreto normativo, yo lo hago por razones distintas, consistentes en que, para mí, los “foros regionales” **no cumplieron los requisitos** de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que **no se realizó mediante un procedimiento culturalmente adecuado en el que se hubiera respetado el derecho de autodeterminación y no asimilación cultural** de estos pueblos y comunidades.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁶ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51° periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).

⁷ Siguiendo el protocolo empleado por la Asamblea Constituyente de la ciudad de México, se asumió como estándar de validez que las consultas indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes fases: a) Fase preconsultiva; b) Fase informativa; c) Fase de deliberación interna; d) Fase de diálogo; y e) Fase de decisión. Lo anterior, en el entendido de que dichas etapas cumplen, en su conjunto, con los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veinte de abril de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria. Lo anterior, analizando si se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, me separo de algunas consideraciones, haciendo las precisiones siguientes.

En cuanto a la declaración de invalidez de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad¹ he votado con la mayoría respecto a reconocer la validez de las normas impugnadas, pues no existía la obligación de realizar la consulta previa debido a que las normas impugnadas no regulaban de manera directa las cuestiones indígenas; en el presente asunto, **voté a favor** de declarar la invalidez de la norma en su totalidad de las normas impugnadas, pues aunque no todos los preceptos se refieran o tengan relación o afecten a comunidades indígenas, lo cierto es que la ley articula un sistema integral de seguridad pública estatal, en el que **sí se incide directamente en la forma de organización y autonomías indígenas y cómo se inserta el sistema comunitario y las policías comunitarias en el sistema.**

No obstante lo anterior, **me separo** del estándar propuesto como requisitos para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas, propuesto en el párrafo ciento cuatro del engrose, pues como lo expresé en el Tribunal Pleno, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 87/2017, resuelta diecisiete de febrero de dos mil veinte; 100/2017, resuelta el once de junio de dos mil diecinueve; 47/2018 y su acumulada 48/2018, resuelta el diez de octubre de dos mil diecinueve; y 40/2018, resuelta el dos de abril de dos mil diecinueve.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión del veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, en razón de que se transgredió el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y de los pueblos y comunidades afroamericanas de esa entidad.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la posición mayoritaria. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance de este derecho.

En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos indígenas y, en este caso, además, a los pueblos y comunidades afroamericanas¹. Sin embargo, considero que también debería retomar las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

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

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

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de “Pueblo de Saramaka vs Surinam” de 28 de noviembre de 2007, y “Yatama vs Nicaragua”, de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)"⁷.

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

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

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

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

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

⁷ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.

⁸ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136

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

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

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

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

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

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

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada¹⁰ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice “lo antes posible”.¹¹ En tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa¹².
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos¹³.
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno¹⁴.

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: “Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.”

¹⁰ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18.

¹¹ *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*, (en adelante “Reclamación Colombia”) GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134.

¹² *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 20.

¹³ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 90.

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

4. **La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁵
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁶

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el Amparo en Revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”**¹⁷.

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General**,¹⁸ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.¹⁹

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinte de abril de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹⁵ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79.

¹⁶ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

¹⁷ Tesis: 1a. CCXXXVII/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, p. 736 de texto: “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”

¹⁸ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: “[...] tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas”.

¹⁹ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de Agosto 2000, Considerando 7°.