

## 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 78/2018, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 78/2018**  
**PROMOVENTES:      DIVERSOS      DIPUTADOS**  
**INTEGRANTES DE LA SEXÁGESIMA SEGUNDA**  
**LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE**  
**GUERRERO**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO**

**COLABORÓ: ANDRÉS EDUARDO SOLÍS SÁNCHEZ**

Visto Bueno

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

#### VISTOS Y

#### RESULTANDO:

Cotejó

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por escrito presentado el veinte de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Ossiel Pacheco Salas, Erika Valencia Cardona, Blanca Celene Armenta Piza, Yoloczin Lizbeth Domínguez Serna, Celeste Mora Eguiluz, Zeferino Gómez Valdovinos, Saida Reyes Iruegas, Servando de Jesús Salgado Guzmán, Antonio Helguera Jiménez, Alfredo Sánchez Esquivel, Moisés Reyes Sandoval, J. Jesús Villanueva Vega, Nilsan Hilario Mendoza, Ricardo Castillo Peña, Perla Xóchitl García Silva, Mariana Itallitzin García Guillén, Aristóteles Tito Arroyo, Pablo Amilcar Sandoval Ballesteros, Norma Otilia Hernández Martínez, Marco Antonio Cabada Arias, Carlos Cruz López y Adalid Pérez Galeana, quienes se ostentan como diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, planteando la invalidez de:
  2. **a)** El “Decreto número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena”; y
  3. **b)** El “Acuerdo por el que, en términos de lo dispuesto por el artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se declara que la reforma contenida en el Decreto número 756, aprobado por el H. Congreso del Estado con fecha 27 de julio del año 2018, pasen a formar parte de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en virtud de haberse aprobado por la mayoría de la totalidad de los ayuntamientos del Estado de Guerrero”.
4. Ambos publicados el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.
5. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** Los accionantes consideraron vulnerados los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 9.1 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT); y 4, 5 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En el apartado “IV. Preceptos constitucionales que se estiman violados” de la demanda de acción de inconstitucionalidad, los demandantes únicamente señalan destacadamente que la norma impugnada es contraria a los artículos 1º y 2º de la Constitución General. Sin embargo, de la lectura integral de la demanda se advierte que también se encuentran invocados —como normas vulneradas— los artículos 6, 7 y 9.1 del Convenio 169 Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, así como 4, 5 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

6. Asimismo, tras relatar algunos antecedentes históricos sobre el origen de la *policía comunitaria* y el *Sistema Comunitario de Justicia* en el Estado de Guerrero, la parte demandante hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:
7. **a) Los sistemas normativos indígenas deben respetarse en todo su alcance, incluso como métodos tradicionales de represión de los delitos**
8. Sostienen que la *policía comunitaria* es una autoridad indígena legítima que es electa por las comunidades indígenas de conformidad con sus usos y costumbres, que forma parte del *Sistema de Seguridad y Justicia Comunitario* —ambas originadas por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias/Polici a Comunitaria—, por lo que no debe confundirse con los grupos de autodefensa.
9. En este sentido, los accionantes refieren que la reforma del artículo 14 constitucional ahora impugnado tuvo como efecto suprimir el reconocimiento expreso que se hacía en la Norma Fundamental local sobre la *policía comunitaria*, lo cual vulnera el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a contar con una jurisdicción indígena y a regirse por sus propias autoridades y sistemas normativos internos.
10. **b) Vulneración del principio de progresividad de los derechos humanos**
11. Que el artículo 14 de la Constitución local vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, en tanto que limita injustificadamente y en forma regresiva el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero a decidir sus propias formas de convivencia y organización interna, así como a aplicar sus propios sistemas normativos internos.
12. Los accionantes recuerdan que las comunidades indígenas de Guerrero lograron el reconocimiento constitucional de las *policías comunitarias*, las cuales tienen sustento jurídico en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las comunidades indígenas.
13. En este sentido, sostienen que la reforma del artículo 14 de la Constitución local —por la que, refieren, se eliminó el reconocimiento de las *policías comunitarias o rurales* en el Estado de Guerrero— implica una medida regresiva que vulnera el derecho de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos a determinar, conforme a sus necesidades, usos y costumbres, las autoridades, procedimientos y acciones para lograr la solución pacífica de sus conflictos internos.
14. En suma, que la reforma combatida atenta contra lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General en el que se reconoce el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
15. Aunado a lo anterior, sostienen que la reforma impugnada suprime —*sin consulta previa*— del texto constitucional la figura y acciones que se reconocían a las *policías comunitarias o rurales* que eran designadas por los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero.
16. Que la reforma impugnada es regresiva porque el desconocimiento del sistema comunitario de seguridad e impartición de justicia no persigue una finalidad de progreso o maximización de los derechos de las comunidades indígenas, sino lo contrario, pues crea una situación de falta de certeza jurídica en los integrantes de las *policías comunitarias* y en los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas que no saben si estos cuerpos comunitarios pueden continuar realizando funciones de seguridad pública y prevención del delito.
17. **c) La recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) nunca solicitó desconocer a las policías comunitarias**
18. Los demandantes arguyen que la reforma impugnada no puede encontrar sustento en la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Policía Comunitaria de Guerrero; pues en esta recomendación nunca se propuso suprimir la facultad de las comunidades indígenas de contar con autoridades para hacer cumplir sus sistemas normativos internos.
19. Por el contrario, a juicio de la parte accionante, lo que el *ombudsperson* recomendó fue que se realizaran las reformas necesarias para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, así como para definir adecuadamente las competencias en materias de seguridad pública e impartición de justicia y los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos internos y el sistema jurídico estatal.
20. **d) Violación al derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas**

21. Finalmente, la minoría parlamentaria demandante sostiene que la reforma impugnada vulnera el derecho a la consulta previa que se reconoce en los artículos 2º, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.
22. En efecto, sostienen que al llevarse a cabo la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero — en la que a juicio de los accionantes se suprimió la figura de las *policías comunitarias*—, no se consultó adecuadamente a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa, a pesar de que se trata de modificaciones que son susceptibles de impactar en las comunidades indígenas.
23. Del mismo modo, argumentan que **el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a ser consultados previamente no se satisface a través de foros abiertos** en idioma español, al público en general, con sede en las cabeceras municipales y en la capital —como los que realizó el Ejecutivo local para elaborar la iniciativa de reforma constitucional—.
24. Por el contrario, para que la consulta previa pudiera tenerse por válida, era necesario que se llevara a cabo en lenguas indígenas, con tiempo razonable, con información completa, con plena libertad para su discusión; además, debía realizarse de buena fe, mediante procedimientos apropiados a través de las instituciones indígenas representativas.
25. En síntesis, refieren que la reforma de la Constitución local no se realizó previa consulta culturalmente adecuada, por lo que **debe declararse la invalidez del Decreto número 756 por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución de Guerrero**, así como el **Acuerdo por el que se declaró que la reforma de la Constitución local fue aprobada por la mayoría de los ayuntamientos de la entidad federativa**.
26. **TERCERO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 78/2018 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento —aunque, con motivo de su designación como Presidente de este Alto Tribunal, posteriormente esta acción fue retornada al Ministro Luis María Aguilar Morales— .
27. Por diverso proveído de cuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor **admitió** la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes; y dio vista a la entonces Procuraduría General de la República para que formulara pedimento.
28. **CUARTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** La Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe a cargo del Poder Legislativo local, en el que realizó una narración de los antecedentes del procedimiento legislativo de creación del “*Decreto Número 756, por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena*”.
29. Para sostener la validez de la norma impugnada, señaló lo siguiente:
30. **a)** Que el Congreso tiene facultades expresas para expedir de leyes y decretos en todas las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, de forma que la reforma del artículo 14 de la Constitución local está apegada a Derecho.
31. **b)** Que debe declararse infundado el primer concepto de invalidez hecho valer por los accionantes, debido a que la reforma del artículo 14 de la Constitución local no vulnera el principio de progresividad, ya que los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran reconocidos en los artículos 9 y 11 de la Constitución de Guerrero.
32. En este sentido, refiere que el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas también se encuentra previsto en el artículo 10 de la “*Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afroamericanas*”.
33. Siguiendo esta línea argumentativa, arguyen que en los artículos 159 a 166 de la “*Ley del Sistema de Seguridad Pública número 777*” y 42 Bis, 42 Ter y 42 Quater de la “*Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afroamericanas*”, se reconoce al Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y a la Policía Comunitaria Indígena, pues con anterioridad a las reformas, estas instituciones no tenían asidero legal.

34. Con base en lo anterior, estima que no se transgrede lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General, ya que la norma que ahora se impugna es clara en remitir a las leyes locales para que establezcan las bases para una adecuada delimitación de competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia, de modo que tampoco resulta violatoria del principio de progresividad.
35. c) En relación con el concepto de invalidez en el que la parte accionante señala que la norma impugnada es inconstitucional porque el *ombudsperson nacional* nunca solicitó desconocer a las policías comunitarias, el Congreso local considera que es infundado, debido a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos advirtió que no se encontraban delimitados los sistemas de seguridad indígena y estatal, lo que daba lugar a que se generaran riesgos a los derechos humanos de las personas sujetas a la jurisdicción indígena, pues existía una inseguridad jurídica, además de que las autoridades indígenas podían abusar de su potestad y violentar los derechos humanos de las personas detenidas.
36. De esta forma, el Congreso afirma que la recomendación del *ombudsperson* fue para que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero realizaran las reformas necesarias para asegurar el pleno respecto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas —lo cual, a su juicio, se llevó a cabo adecuadamente—.
37. d) Para dar contestación al tema de violación al derecho de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el Congreso local recuerda el marco jurídico y jurisprudencial que rige a este derecho.
38. Señala que la reforma del artículo 14 de la Constitución local no tiene un impacto significativo en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues la reforma no pretende despojarlos de sus tierras ni se advierte la posible destrucción o contaminación de sus culturas y tradiciones.
39. Aunado a lo anterior, el Congreso local afirma que la reforma impugnada es producto de un procedimiento legislativo en el que sí se llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero, y ésta cumple con los estándares reconocidos por este Alto Tribunal —la consulta fue previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y fuera de un ambiente hostil que obligara a las comunidades a tomar una decisión viciada o precipitada—.
40. De esta manera, el Congreso local afirma que, en forma previa a la emisión de la reforma impugnada, el Gobernador del Estado y la Universidad Autónoma de Guerrero celebraron un convenio de colaboración para realizar una serie de foros regionales a fin de analizar los proyectos de reforma a la legislación local, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa.
41. En consecuencia, se emitió la convocatoria a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a la comunidad académica e investigadora, docentes, estudiantes, profesionales del Derecho, así como a cualquier persona interesada, para aportar alguna propuesta en los foros de consulta que se llevarían a cabo el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete en diferentes sedes de las siete regiones que componen al Estado de Guerrero.
42. La convocatoria fue elaborada en las lenguas tlapaneca (*Me'Phaa*), náhuatl (*nauhatl*), mixteca (*tu'un saví*), amuzga (*ñomndaa*) y española; asimismo, la convocatoria se difundió a través de quinientos cincuenta carteles en las distintas regiones, a través de videos en la plataforma digital *YouTube*, en radio, en diferentes periódicos regionales y se difundió en otros medios de comunicación de la entidad federativa.
43. Derivado de lo anterior, refiere que se registró un total de setenta y cinco ponencias, de forma que los foros de consulta se llevaron a cabo de buena fe.
44. Con base en lo anterior, el Congreso local considera que la consulta se realizó de manera previa a la medida legislativa, cumplió con el estándar de ser culturalmente adecuada, informada y de buena fe, ya que se llevó con total apego a los lineamientos establecidos en precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
45. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El Gobernador del Estado de Guerrero sostiene que la reforma del artículo 14 de la Constitución local contiene una adecuada delimitación de las competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia, con una estrecha vinculación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, asimismo, tratándose de delitos se remite a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.

46. Para sostener la validez de los decretos impugnados, señaló lo siguiente:
47. **a)** En relación con el primer concepto de invalidez, sostiene que la reforma al artículo 14 de la constitución local en ningún momento limita las facultades de la policía comunitaria, pues únicamente establece los mecanismos legales de vinculación y coordinación de los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, a través de una adecuada delimitación competencial.
48. Añade que por parte de los grupos comunitarios existe un desprecio por el respeto a los derechos humanos y a los lineamientos establecidos en la Constitución General, porque bajo el pretexto de la autodeterminación proceden a privar de la libertad a cualquier ciudadano que es señalado como infractor dentro de su comunidad.
49. Derivado de esta situación, refiere que las actuaciones de los grupos comunitarios justifican la reforma constitucional, con el fin de que se permita sentar las bases de un Estado de Derecho más eficaz en favor de los verdaderos pueblos originarios, a fin de permitirles ejercer con plenitud sus derechos y colocar a los transgresores de la ley bajo la regulación aplicable.
50. **b)** Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, el Ejecutivo local refiere que es incorrecta la apreciación de los accionantes toda vez que con el Decreto impugnado no se limitaron o restringieron los derechos de los pueblos y comunidades.
51. Al respecto, expresa que el texto reformado no es inconstitucional ni coarta el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que tales derechos se encuentran reconocidos, garantizados y tutelados en los preceptos 9º y 11 de la Constitución local.
52. Que, si bien la norma impugnada no hace referencia a la policía comunitaria como instrumento para hacer valer los sistemas normativos indígenas, no puede sostenerse —como lo hace la parte accionante— que se suprimió o se desconoce a la policía comunitaria. Por el contrario, con motivo de la reforma constitucional impugnada, sería la ley ordinaria la encargada de establecer las bases para la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública.
53. Asimismo, sostiene que en la exposición de motivos de la reforma se reiteró el objeto de delimitar las competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia, precisamente, respecto de los sistemas de los pueblos y comunidades indígenas.
54. Relacionado con este tema, relata que previo a la reforma del artículo 14 de la Constitución local, se emitió el Decreto 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 y el Decreto por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, leyes en las cuales se regula el sistema de seguridad comunitario indígena y su respectiva policía comunitaria rural.
55. De esta forma, con independencia de que se suprimiera el término de policía comunitaria en el artículo 14 de la Constitución local, a través de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública se dota de todo un sistema normativo sustentado en la coordinación y colaboración entre el Estado, la Federación, los municipios y diversas instituciones.
56. Por tanto, concluye que no es cierto que la norma impugnada resulte inconstitucional por no hacer referencia a las policías comunitarias, como anteriormente lo hacía, pues su eliminación del texto constitucional no significa que deje de tener vigencia, ya que encuentran sustento en las leyes ordinarias previamente referidas.
57. **c)** Por lo que hace al tercer concepto de invalidez, el Ejecutivo estatal sostiene que son incorrectas las manifestaciones de la parte accionante cuando señala que de acuerdo con la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Estado de Guerrero no debía suprimir las policías comunitarias. Por el contrario, el Poder Ejecutivo local insiste en que las funciones de la policía comunitaria no han sido desaparecidas, por lo que el accionante parte de una premisa equivocada.
58. **d)** Respecto al cuarto concepto de invalidez, en el informe se sostiene que no se ha vulnerado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero, pues es falso que no se haya llevado a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.
59. El Ejecutivo afirma que sí se realizó un proceso de consulta previa y que, de hecho, se llevaron a cabo diversos foros regionales de consulta, convocándose a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en las cuales intervinieron académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y toda persona interesada en aportar sus propuestas respecto a la pertinencia de adoptar las modificaciones legislativas que evitaran en lo sucesivo hechos que dieron motivo a la citada recomendación.

60. Sostiene que se efectuaron los foros que dieron lugar a la reforma del artículo 14 de la Constitución local, y que también sirvieron de base para emitir la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública con el que se creó un sistema de coordinación institucional para regular a los miembros de las instituciones de Seguridad Pública Comunitaria.
61. Por otra parte, el Ejecutivo local arguye que la reforma impugnada, lejos de afectar y perjudicar a los pueblos y comunidades indígenas, les genera beneficios, ya que regulan el sistema de seguridad indígena y su propia policía comunitaria y rural como órganos auxiliares de la Seguridad Pública Estatal y Municipal.
62. **SEXTO. Opinión de la Procuraduría General de la República.** No formuló opinión en el presente asunto.
63. **SÉPTIMO. Cierre de la instrucción, retorno y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
64. **OCTAVO. Retorno.** El tres de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de Presidencia este Alto Tribunal, se ordenó retornar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.

#### CONSIDERANDO:

65. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.
66. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
67. En esta acción se impugna el Decreto Número 756, por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena y el Acuerdo por el que se declaró que la reforma fue aprobada por la mayoría de los ayuntamientos del Estado de Guerrero. Ambos fueron publicados el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.
68. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe comenzar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
69. De esta forma, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción **transcurrió del miércoles veintidós de agosto al jueves veinte de septiembre de dos mil dieciocho**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente, **el jueves veinte de septiembre de dos mil dieciocho**, a través de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, su presentación **fue oportuna**.
70. **TERCERO. Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.

---

<sup>2</sup> "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".

71. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d)<sup>3</sup>, de la Constitución General y 62, párrafo primero<sup>4</sup>, de la Ley Reglamentaria de la Materia, la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano parlamentario.
72. Por tanto, en el caso, debe verificarse que: **a)** los promoventes sean integrantes del Congreso del Estado de Guerrero; **b)** que representen, cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de dicho órgano legislativo; y **c)** que la acción se plantee en contra de una ley expedida por el propio órgano.
73. Suscriben la demanda veintidós diputados, carácter que acreditan con las copias certificadas de las constancias de mayoría expedidas a su favor por diversos Consejos Distritales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, así como con las credenciales expedidas por el Poder Legislativo local, en las que se hace constar que los promoventes cuentan con el carácter de diputaciones electas.
74. Por otra parte, del artículo 45, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se advierte que el Congreso del Estado se integra por cuarenta y seis diputados (veintiocho de mayoría relativa y dieciocho de representación proporcional); en consecuencia, suscribieron el escrito de acción de inconstitucionalidad el equivalente al cuarenta y siete punto ochenta y tres por ciento (47.83%) del órgano parlamentario, por lo que se acredita la exigencia de contar con al menos el treinta y tres por ciento (33%) de sus integrantes.
75. Por último, debe señalarse que se impugnan el Decreto Número 756, por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena y el Acuerdo por el que se declaró que la mayoría de los ayuntamientos del Estado aprobaron la reforma constitucional, que fueron expedidos por el Congreso del Estado de Guerrero —y el primero promulgado por el Gobernador del Estado—, por lo que debe concluirse que las personas diputadas que suscriben la demanda cuentan con **legitimación** para instar el presente medio de control constitucional.
76. **CUARTO. Precisión de las normas impugnadas.** Como se advirtió en los antecedentes de esta sentencia, la minoría parlamentaria accionante planteó expresamente la invalidez de:
77. **a)** El “*Decreto número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena*”; y
78. **b)** El “*Acuerdo por el que, en términos de lo dispuesto por el artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se declara que la reforma contenida en el Decreto número 756, aprobado por el H. Congreso del Estado con fecha 27 de julio del año 2018, pasen a formar parte de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en virtud de haberse aprobado por la mayoría de la totalidad de los ayuntamientos del Estado de Guerrero*”, emitido por el Poder Legislativo de la entidad federativa.
79. No obstante, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 41, fracción I, con relación al artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General<sup>5</sup>, en las sentencias de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte debe fijar con precisión las normas generales efectivamente planteadas. En este sentido, debe recordarse que la minoría parlamentaria hizo valer diversos conceptos de invalidez, en los que esencialmente sostiene lo siguiente:

<sup>3</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)”

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

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

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

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

<sup>5</sup> “**ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

(...)”.

“**ARTICULO 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

80. a) Que con la reforma del artículo 14 de la Constitución local se suprimió el reconocimiento expreso de la *policía comunitaria*, lo cual vulnera el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a contar con una jurisdicción indígena y a regirse por sus propias autoridades y sistemas normativos internos.
81. b) Que con la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero se eliminó —*sin consulta previa*— la figura y acciones que se reconocían a las *policías comunitarias o rurales* que eran designadas por los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero.
82. c) Que la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero crea inseguridad jurídica en los integrantes de las *policías comunitarias* y de los pueblos y comunidades, quienes no saben si estos cuerpos comunitarios pueden o no continuar realizando labores de seguridad pública.
83. d) Que durante el procedimiento legislativo por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución local no se realizó una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
84. Como se puede apreciar, **todos los conceptos de invalidez hechos valer se dirigen a cuestionar la validez del artículo 14 de la Constitución local**, reformado mediante el *Decreto número 756*, publicado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.
85. En este sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que **la acción de inconstitucionalidad fue efectivamente planteada para controvertir exclusivamente la validez del Decreto número 756 por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución local**, de manera que la materia de análisis se centrará únicamente en este decreto.
86. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la minoría parlamentaria accionante también señala destacadamente que impugna el *Acuerdo del Poder Legislativo de Guerrero por el que se declaró que la reforma de la Constitución local fue aprobada por la mayoría de los ayuntamientos de la entidad federativa*. Sin embargo, los accionantes no plantearon algún argumento relacionado con ese acuerdo parlamentario, de manera que es evidente que se señaló ese acuerdo únicamente en forma instrumental y no por vicios propios.
87. Además, debe recordarse que de acuerdo con lo sostenido en la tesis de jurisprudencia **P./J. 35/2004**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”**<sup>6</sup>, los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma.
88. En el caso particular que ahora se analiza, los conceptos de invalidez esgrimidos por la minoría parlamentaria se centran en cuestionar la validez del artículo 14 de la Constitución local, reformado mediante el *Decreto número 756*, publicado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho —por falta de consulta previa y por atentar contra los derechos de autodeterminación y autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas—, de manera que es evidente que la parte accionante sólo señaló como impugnado el Acuerdo legislativo en forma instrumental, pues su intención es que se declare la invalidez total del Decreto de reforma a la Constitución local.
89. **QUINTO. Causales de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, y este Alto Tribunal advierte, de oficio, que tampoco se surte alguna causa de improcedencia, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez efectivamente planteados —en la forma que han sido precisados por este Tribunal Pleno en el apartado anterior—.
90. **SEXTO. Estudio de fondo.** Como se adelantó, la minoría parlamentaria accionante hizo valer una serie de conceptos de invalidez a través de los cuales sostiene la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 14 de la Constitución local por la supuesta supresión de la *policía comunitaria* y por atentar contra los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero.
91. Entre otras cuestiones, señala que el *artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena*, reformado mediante el *Decreto número 756*, **es inconstitucional** porque se trata de una norma jurídica que es susceptible de afectar a

<sup>6</sup> “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”. Registro 181396. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 864. P./J. 35/2004.

los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero, de manera que antes de la expedición de la reforma a la Constitución local, **era necesario consultarlos** siguiendo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte en torno al derecho de consulta.

92. Asimismo, la minoría accionante señala que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas no se satisface simplemente convocando a foros abiertos al público en general en cabeceras municipales y en la capital del Estado en idioma español; por el contrario, que para poder hablar de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no basta con llevar a cabo este tipo de foros en español, sino que deben celebrarse cumpliendo los estándares internacionales que han sido reconocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellos, que se desarrolle en las lenguas indígenas, con tiempo razonable, información completa, con plena libertad para su discusión, y de buena fe, mediante procedimientos apropiados culturalmente y a través de las instituciones indígenas representativas.
93. El estudio relacionado con la falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas es de orden preferente, por lo que deberá analizarse este concepto de invalidez en primer lugar y, en caso de que fuera infundado, se realizará el estudio del resto de conceptos de invalidez planteados.
94. En este orden de ideas, a fin de dar contestación al concepto de invalidez hecho valer, a continuación se recordará la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, se analizará si la reforma constitucional impugnada era susceptible de afectarles directamente —lo que haría necesaria la consulta previa— y, de ser el caso, se constatará si en este caso, el Congreso de Guerrero llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.
95. **A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**
96. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver algunos de los últimos precedentes sobre el tema, en específico, la acción de inconstitucionalidad 151/2017<sup>7</sup>; la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019<sup>8</sup>; la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019<sup>9</sup>; la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>10</sup>, la acción de inconstitucionalidad 136/2020<sup>11</sup>, así como la acción de inconstitucionalidad 164/2020<sup>12</sup>, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto a declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

<sup>8</sup> Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

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

<sup>10</sup> Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

<sup>11</sup> Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

<sup>12</sup> Acción de inconstitucionalidad 164/2020, resuelta por el Pleno el 5 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.

<sup>13</sup> Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2º de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del País, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

97. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación del artículo 2 de la Constitución General y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.
98. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, entre ellos, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas<sup>14</sup> y 15/2017 y sus acumuladas<sup>15</sup>.
99. En el primer precedente se declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente se reconoció la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.
100. En este sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup>, en el que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas —lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas— a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
101. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el Presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

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

<sup>14</sup> Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto al estudio de fondo del proyecto.

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

<sup>16</sup> El texto constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

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

(...)

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

(...).”

*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.*

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

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

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

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

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

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

102. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar<sup>17</sup> destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

103. Lo anterior también se hizo evidente en lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012<sup>18</sup>, en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2 constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

<sup>17</sup> En acuerdo se encuentra transcrito en la [Controversia Constitucional 32/2012](#), páginas 68 y 69.

<sup>18</sup> [Controversia constitucional 32/2012](#), resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.

104. Así, en el citado precedente se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra, Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el once de julio de mil novecientos noventa<sup>19</sup>, el cual prevé lo siguiente:

**“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.”*

105. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que en términos de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo primero, y 2 de la Constitución General de la República<sup>20</sup> y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

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

<sup>21</sup> Sustenta esta consideración lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como el *amparo en revisión 631/2012*, resuelto el ocho de mayo de dos mil trece por la Primera Sala la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad de 5 votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Pardo Rebolledo.

106. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.
107. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
108. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afromexicanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2 constitucional. Incluso, este derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.
109. Actualmente, el artículo 2 constitucional dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

*III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y*

ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

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

(...)

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

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)<sup>22</sup>.

110. Como se puede apreciar, el texto constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.
111. En específico, el primer párrafo del apartado B impone la obligación a la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afroamericanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

<sup>22</sup> Marco constitucional vigente hoy en día.

112. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación, previsto en el artículo 2°, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
113. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y autogobierno. En este sentido, la autodeterminación es *“un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino”*<sup>23</sup>.
114. Esta facultad de autogobierno o autoorganización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas<sup>24</sup>.
115. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y sus integrantes.
116. En este sentido, el artículo 35 de la Constitución General<sup>25</sup> reconoce el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integran los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.
117. A partir de estos principios, en la Constitución General se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.
118. Al respecto, el Pleno —en los precedentes antes referidos— y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.
119. De esta forma, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente conforme a lo siguiente:
120. **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
121. **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos 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.
122. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido<sup>26</sup> que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, conforme con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

<sup>23</sup> ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 137.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>25</sup> **Artículo 35.-** Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

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

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

(...).

<sup>26</sup> *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.

123. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación<sup>27</sup>.
124. 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.
125. **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.
126. **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
127. Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afroamericana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.
128. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes —particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017—, que, si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos.
129. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>28</sup>, esta Suprema Corte se pronunció sobre la necesidad de que en los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.
130. Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que —concatenadas— impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:
131. **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.
132. **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.

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 24 de agosto de 2018.

133. **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.
134. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
135. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.
136. 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.**
137. **B. Caso concreto**
138. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado y que tuvo por objeto reformar el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se respetó el derecho a la consulta previa, para lo cual debe determinarse: **(B.1)** si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad; y **(B.2.)** en caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros ya referidos.
139. **B.1. ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad?**
140. Este Tribunal Pleno considera que **el decreto impugnado es susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas** de Guerrero, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles previamente y de acuerdo con las exigencias reconocidas por esta Suprema Corte, como a continuación se explica.
141. El Decreto impugnado fue publicado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y es del tenor siguiente:

**“DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** *Se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para quedar como sigue:*

**Artículo 14.** *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 afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.*

**TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** *El Congreso del Estado, dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria en la materia.*

**TERCERO.** *En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de derechos y cultura indígena, que se encuentren vigentes en el Estado, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.*

**CUARTO.** *En términos del numeral 1, fracción III del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, remítase a los Honorables Ayuntamientos Municipales del Estado, para su conocimiento y efectos constitucionales procedentes.*

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

**SEXTO.** *Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para conocimiento general”.*

142. Como se puede apreciar, a través del Decreto impugnado se reformó el artículo 14 de la Constitución del Estado de Guerrero a fin de establecer una remisión a la ley local para que sea el legislador ordinario el que emita las bases para una adecuada delimitación de las competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como para establecer los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico del Estado.
143. Asimismo, en este precepto constitucional reformado se deja en manos del legislador ordinario la atribución de emitir las bases para que los pueblos indígenas y afroamericanos apliquen sus propios sistemas normativos y, en el caso de los delitos que afecten los bienes jurídicos de estas comunidades o de sus integrantes, se estará a lo que se prevea en la legislación nacional que resulte aplicable.
144. Esta reforma a la Constitución local es de gran relevancia para el Estado de Guerrero y especialmente para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa, pues una de las principales diferencias que se aprecian al comparar<sup>29</sup> el texto anterior con el que actualmente está en vigor —ahora impugnado—, es que antes se establecía expresamente el reconocimiento de las policías comunitarias como las encargadas de garantizar la seguridad pública, y actuar en la prevención del delito y en persecución de las faltas —que no constituyan delitos— dentro de los pueblos y comunidades y conforme a sus prácticas tradicionales. Del mismo modo, antes de la reforma impugnada se contemplaba expresamente que la policía comunitaria o rural debía integrarse por personas de cada comunidad y debían ser designadas en *Asamblea Popular o General*.
145. De este modo, el texto anterior reconocía con toda claridad el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de manera que estaba expresamente garantizado su derecho a contar con un sistema comunitario de seguridad para todos los casos distintos a los delitos.
146. Sin embargo, el texto actual del artículo 14 de la Constitución local ya no reconoce expresamente ese derecho. Por el contrario, con motivo de la reforma de la Constitución local impugnada, **se suprimió este reconocimiento y se dejó en manos del legislador ordinario local la tarea de reconocer las formas de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Guerrero en la seguridad pública**, y de implementar los mecanismos de coordinación de los sistemas normativos internos con los sistemas jurídicos del Estado.
147. De este modo, con el nuevo artículo 14 de la Constitución local los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero ya no tienen el respaldo de la Constitución local en el que se reconocían las acciones de seguridad de las policías comunitarias. Ahora, la reforma impugnada prevé que será el legislador ordinario quien —con un amplio margen de actuación— delimitará las competencias y las facultades de los pueblos y comunidades indígenas en materia de seguridad pública.
148. Este Tribunal Pleno insiste en que **la reforma afecta a pueblos y comunidades indígenas**, debido a que al suprimir la mención expresa del reconocimiento estatal a las policías comunitarias (texto anterior) y dejar en manos del legislador ordinario local la tarea de delimitación competencial y de mecanismos para permitir la vinculación y coordinación entre los sistemas normativos internos y los estatales, **se autoriza veladamente al Congreso del Estado para que decida, en su caso, si desea**

Artículo vigente antes de la reforma impugnada	Artículo impugnado (reforma de 21 de agosto de 2018)
<p><b>ARTICULO 14.-</b> El Estado reconoce y garantiza las acciones de seguridad pública y prevención del delito; de su sistema de faltas, sujetas a su reglamento interno, que no constituyan ilícitos tipificados en el Código Penal del Estado, y que implementen los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, dentro de sus localidades, de acuerdo a sus prácticas tradicionales, cuyo seguimiento de acción se dará a través de su Policía Comunitaria o Rural, integradas por los miembros de cada comunidad y designados en Asamblea Popular o General, y con sujeción a la Ley de Seguridad Pública y su reglamento interno de esta entidad. Dichas policías tendrán una estrecha vinculación, colaboración y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en lo que hace a su registro, control, supervisión, asesoría, capacitación y evaluación.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> 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 afroamericanos apliquen sus propios sistemas normativos. 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.</p>

- mantener un reconocimiento de las policías comunitarias, pero también le permite suprimirlas por completo** o, incluso, establecer una forma híbrida de policía o cualquier otro mecanismo en el que participen o no las autoridades tradicionales indígenas.
149. Asimismo, esta habilitación legislativa da carta abierta al Congreso del Estado para que, en lugar de permitir que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos cuenten con un sistema de seguridad comunitario o rural y que resuelvan sus conflictos internos mediante sus usos y costumbres, **permite que el Estado reasuma esa función y deje a las autoridades indígenas como meros espectadores, sin alguna participación real y efectiva en este tipo de procesos, lo cual sería contrario al principio de autodeterminación y autogobierno que se protege en el artículo 2º de la Constitución General.**
150. En suma, además de las repercusiones que pueden originarse con la modificación normativa que ahora se impugna, como la aducida supresión del reconocimiento expreso de la policía comunitaria o rural, este Tribunal Pleno advierte que el Órgano Reformador de la Constitución del Estado de Guerrero delegó en el legislador ordinario local la facultad de reconocer a las policías comunitarias y la forma en la que éstas actuarán en tareas de seguridad pública, lo cual tiene una gran relevancia en los derechos de autodeterminación y auto organización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa.
151. En efecto, las modificaciones realizadas mediante el Decreto impugnado son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad** y, en consecuencia, **existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa**, a la emisión del decreto impugnado.
152. Se trata de cambios legislativos que inciden en los derechos humanos y de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, pues a partir de la reforma de la Constitución local impugnada, el reconocimiento de la policía comunitaria y su funcionamiento será regulado por la legislatura local a través de un procedimiento legislativo ordinario.
153. Incluso, debe recordarse que el argumento principal de las autoridades demandadas es que no se genera afectación con la reforma impugnada, pues el reconocimiento de la policía comunitaria se encuentra contemplado en la nueva *Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero* en la que se desarrollaron las bases y directrices tendentes a regular la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero en las tareas de seguridad pública.
154. Y, en efecto, el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho se publicó en el periódico oficial de la entidad el *Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*, en el que se desarrollaron las bases y directrices tendentes a regular la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero en las tareas de seguridad pública.
155. Sin embargo, en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, este Tribunal Pleno —al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>30</sup>— **declaró la invalidez de esa Ley número 777**, precisamente, por la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero.
156. De este modo, la habilitación que se implementa en la reforma del artículo 14 de la Constitución local impugnado **sí afecta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos** porque elimina un reconocimiento expreso de la policía comunitaria y no hay certeza de qué medida adoptará el legislador ordinario, pero, además, en este momento la legislación que regula las labores de seguridad pública ya fue declarada inconstitucional por este Tribunal Pleno —aunque sus efectos invalidantes se surtirían a los doce meses contados a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación—.
157. Por tanto, se estima que al suprimir un reconocimiento expreso de derechos y habilitar al legislador ordinario para que lo reconozca y regule, en su caso, **sí implica una afectación a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que era necesaria la consulta previa.**
158. Además, es importante recordar que el Constituyente Permanente de Guerrero realizó una serie de foros universitarios a efecto de intentar cumplir con la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero sobre la pertinencia y contenido de la reforma tanto del artículo 14 de la Constitución local —aquí impugnado— y la *“Ley Número 777 del Sistema de Seguridad*

<sup>30</sup> Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta por el Pleno el 20 de abril de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

*Pública del Estado de Guerrero*” en la que se desarrollaron las bases y directrices tendientes a regular la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero en las tareas de seguridad pública. Es decir, los foros regionales se celebraron para consultar si era necesario y en qué términos presentar iniciativa de reforma sobre el artículo 14 de la Constitución local y la “*Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*”.

159. En este sentido, aunque se trate de procedimientos legislativos distintos —incluso las discusiones parlamentarias se llevaron a cabo en días diferentes—, los foros universitarios celebrados el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho abarcaron la supuesta consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero respecto de la reforma a la Constitución local y, simultáneamente, de la “*Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*”.
160. Por tanto, **al declararse la invalidez de la Ley número 777 por falta de consulta previa culturalmente adecuada**, —en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, el veinte de abril de dos mil veinte—, **lo congruente sería hacer lo mismo en este caso**, pues ambos decretos legislativos surgieron del mismo procedimiento de consulta o “*foros universitarios*” que pretendían dar respuesta a una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
161. En esta tesitura, este Tribunal Pleno considera que, al igual que en el precedente referido, en este caso el Decreto impugnado por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución del Estado de Guerrero **sí es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, por lo que **debía mediar una consulta en materia indígena** conforme a los estándares reconocidos por esta Suprema Corte y por la Organización Internacional del Trabajo en su Convenio 169.
162. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo defiende la validez del decreto impugnado y, en esencia, sostiene que la reforma del artículo 14 de la Constitución local no impacta en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues la reforma no pretende despojarlos de sus tierras ni destruir su cultura y tradiciones. Sin embargo, como se ha relatado en páginas anteriores, cualquier norma o acto del Estado que sea susceptible de afectar o incidir directamente en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe ser consultada previamente y siguiendo los requisitos y fases reconocidas por esta Suprema Corte —desarrolladas en diversos precedentes que encuentran su origen en la acción de inconstitucionalidad 81/2018—.
163. Además, es incorrecto lo sostenido por el Poder Ejecutivo local en el sentido de que la reforma impugnada beneficia a los integrantes de los pueblos y comunidades, pues la finalidad de la norma es regular el sistema de seguridad indígena y la policía comunitaria y rural como órganos auxiliares de la seguridad estatal y municipal, pues con el decreto impugnado se incide en la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero.
164. En este sentido, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, con independencia de si el producto legislativo puede beneficiarles o no.
165. Siguiendo este hilo conductor, este Tribunal Constitucional no puede decidir —ni los poderes del Estado de Guerrero— si una medida legislativa es más benéfica o no para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues esa es, precisamente, la finalidad de la consulta previa como mecanismo de participación y protección de la autodeterminación de los integrantes de los pueblos ancestrales de este país.
166. Compartir la postura del Ejecutivo local implicaría que este Tribunal sustituya los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y valore qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.
167. Como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tiene asidero en el artículo 2°, apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.
168. De esta forma, en el artículo 2° de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es “*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino*”<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op cit., p. 137.

169. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de autogobierno o autoorganización que consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas<sup>32</sup>.
170. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.
171. Por tanto, para que pueda hablarse de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas y afroamericanas no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables<sup>33</sup>.
172. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas protege su autodeterminación a través de la participación de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar —conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres— a las personas que integran una comunidad.
173. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues aún cuando se trate de una modificación mínima, al no hacerlo se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.
174. La necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero, por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.
175. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena y afroamericana.
176. Dicho lo anterior, corresponde ahora verificar si en el procedimiento legislativo por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución local se incluyó una etapa en la que se consultara a los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero, conforme a los estándares reconocidos por esta Suprema Corte y por la Organización Internacional del Trabajo en su Convenio 169.
177. **B.2. ¿Se realizó una consulta en materia indígena y afroamericana culturalmente adecuada que cumpla con los parámetros exigidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación?**
178. La minoría parlamentaria demandante sostiene que al llevarse a cabo la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero no se consultó adecuadamente a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa, a pesar de que se trata de modificaciones que son susceptibles de impactar en las comunidades indígenas.
179. Los accionantes argumentan que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a ser consultados no se satisface a través de foros abiertos en idioma español, al público en general, con sede en las cabeceras municipales y en la capital —como los que realizó el Ejecutivo del Estado para elaborar la iniciativa de reforma constitucional—.
180. Por su parte, los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero insisten en que la reforma impugnada es producto de un procedimiento legislativo en el que sí se llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero, y ésta cumple con los estándares reconocidos por este Alto Tribunal.
181. Afirman que, en forma previa a la emisión de la reforma impugnada, el Gobernador del Estado y la Universidad Autónoma de Guerrero celebraron un convenio de colaboración para realizar una serie de foros regionales a fin de analizar los proyectos de reforma a la legislación local, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 241.

182. Además, refieren que en estos foros regionales de consulta se convocó a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y se contó también con la participación de académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y cualquier persona interesada en aportar sus propuestas respecto a la pertinencia de adoptar las modificaciones legislativas.
183. Ahora bien, tras analizar los informes rendidos por los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero y las constancias que obran en el expediente, este Tribunal Constitucional arriba a la conclusión de que durante el procedimiento legislativo —o fuera de él— **no se llevó a cabo una consulta válida a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero** con el fin de informarles y consultarles sobre la materia de la reforma del artículo 14 de la Constitución local en materia de policías comunitarias y seguridad pública, pues como a continuación se explica, para poder hablar de una consulta constitucionalmente válida no basta con realizar una serie de foros regionales abiertos a la población en general; por el contrario, es necesario que este ejercicio de participación sea previo, libre e informado, culturalmente adecuado a través de las autoridades internas de los pueblos y comunidades y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.
184. De las constancias que obran en el expediente —principalmente a partir de los informes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Guerrero— esta Suprema Corte advierte que se llevaron a cabo los siguientes actos relacionados con la consulta:

- **Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El veintinueve de febrero de dos mil dieciséis la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016 “*Sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, 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*”.

En este caso, el *ombudsperson* nacional recomendó a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero que presentaran las iniciativas de ley y de reformas necesarias para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, 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.

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recomendó al Ejecutivo del Estado que analizara la pertinencia de presentar iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución local para que, previa consulta, se garantizara el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia.

- **Convenio de colaboración para realizar foros regionales de consulta.** El ocho de abril de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero<sup>34</sup> 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.
- **Convocatoria a foros de consulta.** 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:<sup>35</sup>

*“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.*

<sup>34</sup> Fojas 1456 a 1466 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.

<sup>35</sup> Fojas 1491 a 1496 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.

*Esta consulta va dirigida para los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas; 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 Tránsito Tecnológica de la UAGRO, vía teléfono al (744)4862306 o al correo electrónico [consultaautonomiaindigena@uagro.mx](mailto: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”.*

Además, se difundió mediante carteles del día quince al veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en distintos diarios locales<sup>36</sup>, 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:

#### **“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 afromexicanos, 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.

<sup>36</sup> Foja 1498 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.

**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 Chilpancingo, Gro.	5 de Mayo, No. 36-A, Col. Centro,
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](mailto:consultaautonomiaindigena@uagro.mx).

- Igualmente consta un documento en el que se sostiene que la convocatoria fue difundida en radio los días veintiuno, veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete<sup>37</sup>.
- **Desarrollo de los foros regionales de consulta.** El veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron seis foros regionales de consulta de manera simultánea.

La Universidad Autónoma de Guerrero fue la encargada de realizar un informe donde refieren: los antecedentes, la participación de la Universidad, la base de datos de ponencias, las relatorías de cada foro regional, las ponencias por región y las listas de asistencia por región<sup>38</sup>. En ese documento se señala que la Universidad Autónoma de Guerrero elaboró la convocatoria en cinco idiomas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo y español); asimismo, llevó a cabo la difusión de la

<sup>37</sup> Foja 1502 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.

<sup>38</sup> Fojas 1546 a 1927 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.

convocatoria a través de quinientos cincuenta carteles en las siete regiones del Estado, en las distintas unidades académicas y centros de trabajo; elaboró y difundió cuatro videos en los idiomas tlapaneco, náhuatl, mixteco y español a través de la radio universitaria, el canal y la plataforma *Youtube* y, finalmente, invitó a investigadores de la comunidad universitaria.

- 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.
- En el foro realizado en Acapulco, se levantó un acta para hacer constar que el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, a las 10:00 horas comenzó 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, y se acordó remitir las veinte ponencias presentadas y dar por concluidos los trabajos del foro a las 11:51 horas.
- La relatoría de la región Costa Chica, en Ometepec, Guerrero, se dio cuenta de aproximadamente trescientos asistentes y diez ponencias<sup>39</sup>.
- En la relatoría de la región Costa Grande se refirió que el foro comenzó a las 10:30 horas, se inauguró 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 con intención de exponer y se procedió a la intervención de tres ponentes<sup>40</sup>, se dio la palabra a unas personas, para después concluir el foro a las 12:40 horas.
- 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 dieciséis ponencias para ser presentadas, respecto de las cuales se dio lectura una a una y solicitó a los ponentes que de acuerdo con la convocatoria se otorgaba hasta cinco minutos para su exposición.<sup>41</sup> El foro concluyó ese día a las 13:00 horas.
- Por lo que hace a 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 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Ayuntamiento de Olinalá. Se presentaron seis ponencias<sup>42</sup> en las cuales se dio lectura y posteriormente participación a los asistentes quienes solicitaron que se respetaran los derechos de los indígenas, y que en los procesos judiciales se tuvieran traductores en cuatro 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.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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 Gurrero.
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.
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.

<sup>42</sup> 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.

- Por último, en la región Norte y Tierra Caliente el foro regional comenzó —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 trece ponentes, dieciséis ponencias<sup>43</sup> y dos participaciones.
185. Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **no se llevó a cabo una consulta indígena válida, conforme a los elementos de la consulta previa y las características mínimas que deben de observar estos procesos.**
186. Esta Suprema Corte valora positivamente 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 simultáneamente en seis sedes durante una mañana de trabajo; sin embargo, esta serie de foros universitarios no puede ser considerada como una auténtica consulta en materia indígena y afromexicana, pues no cumple con los estándares reconocidos por este Alto Tribunal en la doctrina jurisdiccional antes narrada.
187. De esta manera, como se precisó en páginas anteriores, para que una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sea válida, se debe cumplir con una serie de requisitos, entre ellos, que sea previa, libre e informada, culturalmente adecuada a través de las autoridades internas de los pueblos y comunidades y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.
188. En este caso, de las constancias que obran en el expediente se puede concluir que los foros regionales a los que aluden los poderes Ejecutivo y Legislativo de Guerrero **no constituyen una consulta válida**, pues no se trata de un ejercicio informado y no es culturalmente adecuada, como ya se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>44</sup> —en la que se revisó la validez del mismo procedimiento de consulta que ahora se analiza en este caso—.
189. En primer lugar, reiterando lo sostenido en el precedente mencionado, este Tribunal Pleno estima que no se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo —entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero— la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos. Incluso, 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 apreciar que la convocatoria 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.
190. 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 expuestas 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 regiones ni de los temas a debatir.
191. Tampoco se establecieron formas, métodos de diálogo y toma de decisiones ni la forma de llevar a cabo la consulta en materia indígena y afromexicana que, en todo caso, debía respetar las formas tradicionales de diálogo, representación y toma de decisiones a fin de ser culturalmente adecuada.

---

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> **Acción de inconstitucionalidad 81/2018**, resuelta por el Pleno el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los 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, en el sentido de 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.

192. 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 derechos humanos”.*
193. Es decir, no se contó con la información necesaria en relación con los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública e impartición de justicia. Tampoco se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos indígenas que permitieran un diálogo intercultural a fin de respetar la cosmovisión indígena y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central.
194. Por otra parte, no existieron espacios de deliberación y diálogo entre pueblos y comunidades indígenas donde se pudiera evaluar internamente la medida. La mecánica de los foros se constituyó, según la evidencia, a partir de la 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.
195. Además, este Tribunal Pleno ya ha referido que no basta con que entrevisten a cualquiera de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sino que es necesario que proporcionen a las 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.
196. En este sentido, mucho menos se permitió una fase de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas para generar acuerdos. Como se puede advertir de las constancias, se cuenta con un informe de la Universidad Autónoma de Guerrero que se encargó de concentrar las relatorías, ponencias y registros de todos los participantes, pero ese actuar no constituye una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas ni permite presumir que se hubiera realizado 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.
197. Del mismo modo, como se ha referido a lo largo de esta sentencia, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en sustentar que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo debe realizarse antes de la emisión de la medida legislativa que afecte a pueblos y comunidades indígenas. Por tanto, debe preverse una etapa adicional en el procedimiento legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del procedimiento.
198. De nada serviría realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas cuando ya se tiene un decreto previo a ser enviado para su publicación al Ejecutivo, pues ese actuar anularía la posibilidad de incidir en el contenido de la norma.
199. La consulta a pueblos y comunidades indígenas debe suponer un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena y afromexicana de quienes participan en ese diálogo.
200. 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.
201. En este hilo de ideas, este Tribunal Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta sea acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas que permita a los pueblos y comunidades incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

202. Por último, reiterando lo sostenido inicialmente al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>46</sup>, este Tribunal Pleno advierte que a partir de la reforma del artículo 2º, apartado C, de la Constitución General, las comunidades y pueblos afrodescendientes del Estado también debían ser consultados de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada con la finalidad de llegar a un acuerdo, a efecto de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo para que estas comunidades manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar.
203. Por tanto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **los foros regionales de consulta celebrados por convenio del Estado y la Universidad Autónoma de Guerrero no cumplen con los estándares básicos que este Alto Tribunal exige para hablar de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.**
204. Por lo anterior, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la minoría parlamentaria accionante, por lo que se **declara la invalidez total del Decreto número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena.**
205. **SÉPTIMO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>47</sup>, 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.
206. Como se ha precisado en párrafos previos, este Tribunal Pleno **declaró la invalidez del Decreto número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena.**
207. Ahora bien, el efecto habitual que esta Suprema Corte ha fijado en casos en los que ha declarado la invalidez de normas por falta de consulta previa ha sido la expulsión inmediata de la norma. Sin embargo, del mismo modo en que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>48</sup>, este Tribunal Pleno considera que **el decreto impugnado** —al establecer una remisión a la ley local para que el legislador ordinario emita las bases para una adecuada delimitación de las competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas— **tiene una incidencia directa en la seguridad pública de los pueblos y comunidades de Guerrero.**
208. En este sentido, a fin de evitar que la expulsión del artículo 14 de la Constitución local genere efectos negativos en la sociedad guerrerense, este Tribunal Constitucional estima pertinente que **la invalidez total del Decreto número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución de Guerrero, surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso local.**
209. Así, conforme a las facultades que la Constitución General confiere a este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad, es necesario tener en cuenta que la justicia constitucional busca generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia, 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 afroamericanas.

<sup>46</sup> Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta por el Pleno el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los 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, en el sentido de 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.

<sup>47</sup> “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).”

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

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

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

<sup>48</sup> Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán 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 ese fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes. Votó en contra la Ministra Piña Hernández.

210. Desde ese parámetro, es claro que, si el artículo 14 de la Constitución local fuera declarado inválido sin más, se correría el riesgo de ocasionar el mal funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y todas sus competencias legales en materia de seguridad y coordinación de la policía comunitaria con los sistemas jurídicos del Estado.
211. En esta tesis, esta Suprema Corte determina que **los efectos de invalidez total del Decreto número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución de Guerrero se surtan a más tardar a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso local.**
212. Es importante enfatizar que **dentro del plazo anterior**, el Congreso local deberá llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero, en la que deberá respetar los principios y estándares expuestos por esta Suprema Corte en esta sentencia, lo cual implica —por supuesto— que de manera previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, se someta a consulta todas aquellas normas que son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos originarios, tanto las que dieron origen a la declaración de invalidez ahora decretada, como todas aquellas que puedan afectarles directamente y se pretendan incluir en el decreto que, en cumplimiento a esta sentencia, se emita.
213. Lo anterior, en el entendido de que **dentro del plazo de dieciocho meses antes referido, el Congreso local debe llevar a cabo la consulta** a los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, como lo ordena la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y hecho lo anterior, debe legislar lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda expedir un nuevo Decreto en el que, efectivamente, se haya realizado una consulta de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia.
214. De este modo, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, para lo cual deberá seguir lo ordenado en la Constitución General, en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, así como los estándares adoptados por esta Suprema Corte en esta sentencia y en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>49</sup>, en la que este Alto Tribunal se pronunció sobre la necesidad de que, en los procesos de consulta, se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.
215. Al respecto, en ese precedente el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que —concatenadas— impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.
216. Para ese efecto, el Congreso local deberá observar, como mínimo, las características y fases descritas en el precedente referido —y reiteradas en la parte considerativa de esta sentencia— que en síntesis son: **a)** fase preconsultiva; **b)** fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta; **c)** fase de deliberación interna para evaluar la medida legislativa; **d)** fase de diálogo entre los representantes del Estado y las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; y **e)** fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.
217. 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 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta decisión.

<sup>49</sup> Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guerrero, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, dicho Congreso deberá legislar en la materia contenida en la reforma invalidada, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

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

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

**En relación con el punto resolutiveo primero:**

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

**En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del estándar de la consulta y de las consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutiveo tercero:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

**En relación con el punto resolutiveo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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. Doy fe.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 78/2018, promovida por los Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de julio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 78/2018, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXÁGESIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO**

En la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Decreto número 756, por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, en razón de que se transgredió el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, al considerar que los foros regionales que se llevaron a cabo no cumplieron con los estándares que el Alto Tribunal exige para hablar de una auténtica consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Si bien comparto el sentido y gran parte de las consideraciones expresadas en la sentencia, estimo que es necesario reiterar la concurrencia que he formulado en diversos asuntos en los que el Pleno ha analizado el tema relativo a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con la finalidad de fortalecer el contenido y alcance de dicho derecho.<sup>1</sup>

En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas<sup>2</sup>. Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En ese sentido, es pertinente precisar las condiciones necesarias para que una consulta pueda considerarse efectiva, lo que debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y de diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**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 con base en los criterios derivados de los casos de "*Pueblo de Saramaka vs Surinam*" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "*Yatama vs Nicaragua*" de veintitrés de junio de dos mil cinco, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la CoIDH son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte o no en el litigio ante dicho tribunal.<sup>3</sup>

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.<sup>4</sup>

**(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y afroamericanos**

El derecho a la consulta previa es un derecho de participación de los pueblos indígenas y afroamericanos en los asuntos que afectan sus derechos e intereses<sup>5</sup>. Se concibe como un derecho que salvaguarda los

<sup>1</sup> Tal como lo hice en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en la que se analizó el mismo procedimiento de consulta que se examinó en el presente asunto, así como en diversos asuntos con idéntica temática, tales como las acciones de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta el ocho de septiembre de dos mil veinte, así como la diversa 84/2016, resuelta el veintiocho de junio de dos mil ocho.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Tales consideraciones fueron reiteradas en la jurisprudencia P.J. 21/2014 (10a.), cuyo título, subtítulo y datos de identificación son: "**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA**". [J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I; Abril de 2014; Pág. 204 (registro: 2006225).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Caso del Pueblo *Saramaka*. Vs. *Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso *Yatama* Vs. *Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco. Serie C No. 127, párr. 259.

derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales<sup>6</sup>.

De acuerdo con el Relator de las 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 afroamericanos**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de tales comunidades, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con dichos pueblos, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas<sup>7</sup>.

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

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

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)<sup>8</sup>.

Incluso, la CoIDH 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 ancestrales<sup>9</sup>.

En el presente caso **la medida consiste en una reforma constitucional**, en particular, al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Guerrero<sup>10</sup>, mediante la cual se suprime el reconocimiento expreso de las policías comunitarias y se delega al Congreso Local la tarea de reconocer y regular las formas de participación de dichos pueblos y comunidades en la seguridad pública, así como la de implementar los mecanismos de coordinación de los sistemas normativos internos con los sistemas jurídicos del Estado, lo que impacta en la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto.

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Informe A/HRC/12/34 *supra* nota 15, párr. 45.

<sup>9</sup> Cfr. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, *supra* nota 19, párr. 136.

<sup>10</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**

“**Artículo 14.-** 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 afroamericanos apliquen sus propios sistemas normativos. 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”.

Al respecto, cabe señalar que el derecho a la consulta previa tiene un carácter diferenciado respecto a la facultad de los municipios indígenas a participar en el proceso de reforma a la Constitución local, pues tiene un alcance mucho más amplio: pretende atender a las necesidades y características de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstos y las instituciones de la entidad que tienen facultad de emitir ordenamientos jurídicos que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas. La participación de los municipios en las reformas a la Constitución local se limita a aprobar los decretos de reforma respectivos.<sup>11</sup>

**(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 (OIT) 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 OIT 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 CoIDH 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 derecho<sup>12</sup>.

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de las Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa<sup>13</sup>, 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”<sup>14</sup>. En tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa<sup>15</sup>.
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 ellos<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**

“**Artículo 67.** Las iniciativas de leyes y decretos deberán ser analizadas, discutidas, dictaminadas en comisiones y votadas por el Pleno a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

En caso contrario, la Mesa Directiva deberá presentar la exposición de motivos y el clausulado de la iniciativa como dictamen en el subsecuente periodo ordinario de sesiones.

Los Ayuntamientos del Estado contarán con un plazo no mayor de 60 días naturales **para aprobar un decreto de reforma constitucional.**”

<sup>12</sup> *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**” (énfasis añadido).

<sup>13</sup> *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.

<sup>14</sup> *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.

<sup>15</sup> *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.

<sup>16</sup> *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 90.

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 gobierno<sup>17</sup>.
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<sup>18</sup>.
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<sup>19</sup>.

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 cuyo título es: "**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**"<sup>20</sup>.

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la OIT en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General**<sup>21</sup>, 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**<sup>22</sup>.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucional 78/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de julio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

<sup>20</sup> El contenido y los datos de identificación de la tesis son: "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". [TA]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo 1; Agosto de 2013; Pág. 736 (registro digital: 2004170).

<sup>21</sup> 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".

<sup>22</sup> 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°.