



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

— RECIBIDO DE UN ENVÍO EN (77) FOJAS Y 3 COPIAS
DEL MISMO, UN ANEXO EN 1 FOJA SEGÚN SU
CERTIFICACIÓN, UN DISCO COMPACTO, 2 EJEMPLARES
DEL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO
DE GUERRERO, EN (34) Y (128) PÁGINAS.

efu.

ACUSE

Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Guerrero.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Decreto Número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, **por falta de consulta previa.**
 - Además, en particular, los artículos 2, 3, párrafos tercero y sexto, 5, primer párrafo, 6, fracción I, VII, VIII, 7, primer párrafo, 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 49, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74, de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, **por falta de consulta previa.**
 - Adicionalmente, en particular, los **120, segundo párrafo, 125 y 126, primer párrafo**, de la Ley Número 777 antes mencionada.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 2, 3, y 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 6, 8 y 29 del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 3 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador".

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas.
- Derecho a la educación bilingüe de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho de acceso a la información.
- Principio de máxima publicidad.
- Principio de progresividad y no regresividad.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los Decretos y artículos precisados en el apartado III de este escrito de la Ley 777 de Seguridad Pública y la diversa Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, ambas del Estado de Guerrero, publicadas el 24 de agosto de 2018 en el Periódico Oficial de esa entidad.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el día 24 de agosto de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 25 de agosto al domingo 23 de septiembre de 2018. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

"Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

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

Del Reglamento Interno:

"Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

IX. Introducción.

El día 24 de agosto de 2018 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el Decreto Número 778, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como el diverso Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Ahora bien, de la lectura del Dictamen relativo al primero de los Decretos mencionados, se desprende que las reformas tuvieron como objetivos los siguientes:

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

Aunado a ello, dicho Dictamen refiere que las reformas a la Ley Número 701 surgieron en cumplimiento a la recomendación 09/2016 emitida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹ con la intención de asegurar un pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

En esa línea, a decir de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos del Congreso del Estado de Guerrero, se amplió el catálogo de derechos a las comunidades afromexicanas y los derechos sociales, económicos, ambientales y territoriales reconocidos a los pueblos indígenas, bajo los principios

¹ Recomendación No. 9/2016 Sobre la Situación de la Policía Comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la Detección de Diversos Integrantes de la Policía Comunitaria y de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, así como la Detención de Personas por Parte de Esa Policía Comunitaria, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 29 de febrero de 2016.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

consagrados en la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en materia Indígena.²

Ahora bien, durante el proceso legislativo de dicha norma, en sesión plenaria del Congreso Local, de fecha 17 de agosto del 2018, el Dictamen elaborado por la Comisión de referencia, se sometió al Pleno en lo general y en lo particular, siendo aprobado por mayoría de votos.

Por su parte, de la lectura del Dictamen relativo al Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, realizado por las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública, la cual destaca que resulta necesario contar con una norma jurídica novedosa en la materia, cuyo objetivo sea precisamente el ofrecer seguridad pública, garantizando:

- Elementos honestos y confiables, para lo cual se propone que la certificación de los mismos sea una norma y no política administrativa.
- Un sistema de coordinación institucional, que regule los miembros de las instituciones de seguridad pública comunitarias como instituciones capaces de garantizar seguridad en sus comunidades, que sea norma rigurosamente estricta en el método para seleccionar a quienes serán los elementos de seguridad pública encargados de la paz y gobernabilidad del Estado.³

Lo anterior, con la finalidad esencial el fortalecer el Sistema de Seguridad Pública Estatal para que, a través de la coordinación institucional, se puedan redoblar esfuerzos en aras de garantizar la seguridad de los ciudadanos, para no soslayar

² Dictamen con Proyecto de Decreto, por el que se reforman 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, de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos del Congreso de Guerrero, pág. 12.

³ Dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, de las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública del Congreso de Guerrero, pág. 37.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

un problema que de continuar de esta manera se apoderaría de las instituciones y dejaría a la ciudadanía en las manos de la delincuencia organizada.⁴

En ese sentido, las Comisiones Dictaminadora consideraron jurídicamente viable que, en cuanto a las policías comunitarias se garantice su permanencia, pero bajo esquemas que respeten el marco constitucional local, en caso particular el artículo 14, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en donde, a su dicho, claramente se establece la competencia de las mismas, pero además es necesario regular a estos cuerpos auxiliares de la seguridad pública, bajo los mismos mecanismos de los miembros de las instituciones de seguridad pública, lo que permitirá una mayor certeza y confianza de la ciudadanía.⁵

De manera subsecuente, el 17 de agosto del 2018, habiendo sido expuestos los motivos y el contenido del Dictamen, al no existir votos particulares en el mismo y no habiéndose registrado diputados en contra en la discusión, se preguntó a la Plenaria si existían reserva de artículos, y no habiéndose registrado reserva de artículos, se sometió el dictamen en lo general y en lo particular de manera nominal, aprobándose por mayoría calificada de votos.⁶

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce el esfuerzo del Congreso del Estado de Guerrero por regular la materia de seguridad pública en la entidad, que a la vez busca ampliar el reconocimiento y la protección de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Sin embargo, en el caso, el legislador se encontraba obligado a llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con los actores involucrados, sobre los Decretos impugnados por el que se modificaron las leyes antes mencionadas, al constituir una medida legislativa susceptible de afectar directamente a comunidades y pueblos indígenas.

⁴ *Ibídem.*

⁵ *Ibídem.*, pág. 38.

⁶ *Ibídem.*



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Del análisis de los antecedentes legislativos se desprende que el legislador del Estado de Guerrero no llevó a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, sobre medidas legislativas tan relevantes para los pueblos y comunidades en el contexto del Estado de Guerrero.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas ocasiones⁷ que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Por lo anterior, la presente acción de inconstitucionalidad tiene por objeto contribuir a que el legislador local proteja y garantice las mencionadas prerrogativas de los pueblos nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos⁸, que

⁷ Al respecto, véase sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional **32/2012**, correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil catorce; Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **83/2015**, correspondiente al diecinueve de octubre de dos mil quince; Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **31/2014**, correspondiente al ocho de marzo de dos mil dieciséis; Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **84/2016**, correspondiente al veintiocho de junio de dos mil dieciocho y; Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **151/2017**, correspondiente al veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

⁸ Véase el artículo 5 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

habitan el territorio de Guerrero, así como las comunidades que lo integran, con miras al respeto del derecho a la plena participación, reconocimiento a la cultura y a la autonomía, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En este orden de ideas, y en virtud de que las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultadas, mediante procedimientos apropiados, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, las normas impugnadas se encuentran viciadas en su procedimiento y por lo tanto resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano, al no haberse llevado a cabo dicha consulta para la elaboración de la normativa combatida.

No obstante lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que, de forma específica, los artículos 2, 3, párrafos tercero y sexto, 5, primer párrafo, 6, fracción I, VII, VIII, 7, primer párrafo, 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 49, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado constituyen una medida regresiva al suprimir el reconocimiento de personalidad de las comunidades indígenas y el derecho a la educación bilingüe de éstas y los pueblos que previamente hacía el ordenamiento impugnado.

Por su parte, los diversos artículos 47, segundo párrafo, 120, segundo párrafo, 125, 126, primer párrafo, y 131 de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero vulneran el derecho de acceso a la información, toda vez que establecen la reserva absoluta de toda la información que obra en las bases de datos del Sistema Estatal de mérito.

Es decir, adicionalmente a la falta de consulta previa por la que debieron atravesar los Decretos impugnados, los artículos mencionados en los dos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

párrafos que anteceden, vulneran los derechos a la personalidad de las comunidades indígenas, la educación bilingüe y el acceso a la información, así como el principio de progresividad que rige la materia de derechos humanos.

En virtud de lo anterior, debe declararse la invalidez de los Decretos antes mencionados, o en su caso de los preceptos en particular cuya invalidez se reclama por vulnerar los derechos humanos precisados. Esto, con la intención de adecuar el marco normativo guerrerense al marco Constitucional y Convencional, en estricto apego a los derechos humanos de las comunidades indígenas y pueblos indígenas, tal como se abundará en los conceptos de invalidez siguientes.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. 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 diverso por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, toda vez que del desarrollo del proceso legislativo se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, respecto de las modificaciones legislativas referidas que afectan directamente a las comunidades interesadas.

El artículo 2° de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y comunidades indígenas, los cuales se distinguen como entidades que conforman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Si bien este derecho a la consulta no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional en donde encontramos dimensiones más amplias, las cuales deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, y en específico, por la responsable, dada su obligatoriedad.

Más aún porque el artículo 1°, en concordancia con el diverso 133 de la Constitución Federal abordan el reconocimiento y las obligaciones enunciadas en los párrafos precedentes, sentando las bases del bloque de constitucionalidad mexicano, por lo que se instituye como obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta previa mediante procedimientos apropiados, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia de ese Tribunal Constitucional en materia de consulta previa a pueblos y comunidades ha sido constante y progresiva, pues en diversas ocasiones ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este tópico y ha establecido criterios en suma relevantes en tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Específicamente, ese Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán Michoacán, demandando la invalidez de la reforma de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán, publicada el 16 de marzo de 2012 por violar su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

vincula a las legislaturas a prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.

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

El Pleno de ese Alto Tribunal reiteró al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, que:

- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultarles directamente a dichos pueblos de la entidad, previo a la emisión de la norma impugnada.

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, ese Supremo Tribunal recordó que:

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7(10) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En el caso concreto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra con la oportunidad de reafirmar su jurisprudencia, en relación con que el derecho a la consulta previa se erige como una garantía al alcance de las comunidades indígenas, por virtud de la cual, se pretende alcanzar la plena participación de las mismas en la toma de decisiones que sean susceptibles de entrañar una afectación a su seno cultural, social, económico o político.

Ahora bien, como se hizo referencia de forma introductoria, el día 24 de agosto de 2018 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero los siguientes Decretos:

A. Decreto Número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

La Ley reformada con dicho Decreto tiene por objeto el reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos originarios indígenas y comunidades afromexicanas y de las personas que los integran, en aras de garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y político-electorales, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos.

B. Decreto por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, todos del Estado de Guerrero.

En cuanto a este Decreto, implica la creación de un sistema de coordinación institucional, que regula los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública Comunitaria como instituciones capaces de garantizar seguridad en sus comunidades estableciendo la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema de seguridad pública estatal, lo que sin lugar a dudas atañe a los pueblos y comunidades.

Lo anterior, se lee a la luz de la reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado, publicada el 21 de agosto de 2018, relacionada también con los sistemas comunitarios de seguridad.

Al respecto, resulta necesario mencionar que el día 29 de febrero de 2016, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitió la recomendación 9/2016 dirigida al Gobernador, al Fiscal General y al Congreso del Estado, así como al Ayuntamiento de Olinalá, todos del Estado de Guerrero. De entre los puntos dirigidos al Congreso Local, se recomendó, entre otras cosas:

*"Valorar las observaciones realizadas en el apartado IV.3.4 OMISIONES Y DEFICIENCIAS EN LAS FUENTES NORMATIVAS, a efecto de elaborar y presentar las iniciativas de ley y de reformas necesarias, para asegurar un pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, que definan como mínimo a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal."*⁹

Sobre este último punto, no puede pasarse por alto el hecho de que, como lo ha constatado esta Comisión Nacional, en la década de los años ochenta e inicios de los años noventa, en diversas comunidades del Estado de Guerrero, se

⁹ Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 9/2016, sobre la situación de la Policía Comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la Policía Comunitaria y de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa Policía Comunitaria. Recomendación Específica ÚNICA dirigida al Congreso del Estado de Guerrero: **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.** Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_009.pdf



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

registró un incremento de hechos delictivos que generaron un clima de violencia que el Gobierno del Estado y los municipios no pudieron revertir, lo que ocasionó la gestación de un movimiento de organización social de corte indígena que conformó un sistema de seguridad bajo la integración de un cuerpo denominado Policía Comunitaria, instituido de facto bajo principios de servicio social comunitario y honorario para realizar tareas de seguridad y vigilancia dentro de sus comunidades.¹⁰

A mayor abundamiento, en el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz, sobre su visita a México en junio de este año, se destacó lo siguiente:

Frente a la inseguridad y desprotección, organizaciones indígenas han desarrollado varias iniciativas. Desde 1995, la policía comunitaria en Guerrero ha realizado tareas de seguridad, justicia y reinserción conforme a usos y costumbres indígenas, lo que ha reducido la violencia e impunidad. El estado de Guerrero reconoció legalmente a la policía comunitaria existente en 2011, aunque parece que actualmente hay iniciativas legislativas para desconocer los sistemas normativos indígenas. Sin embargo, se informaron numerosos casos de persecución penal y criminalización de integrantes de policías comunitarias, acusados de varios delitos.¹¹

Como se aprecia del informe de la Relatora, existe la preocupación fundada de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Guerrero que forman parte del sistema comunitario de seguridad pública, respecto de que el Congreso de esa entidad adopte medidas legislativas que se traduzcan en el desconocimiento de dicho sistema, además de la inquietud que genera el gran número de casos de criminalización de sus integrantes.

¹⁰ Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 9/2016, sobre la situación de la Policía Comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la Policía Comunitaria y de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa Policía Comunitaria.

¹¹ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU, Victoria Tauli-Corpuz, sobre su visita a México, junio de 2018, párrafo 52.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Este Organismo Constitucional ha hecho patente que, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a regirse bajo sus propias normas y aplicarlas para la regulación de la vida comunitaria. Ello implica establecer mecanismos para solucionar conflictos de diversos tipos: civiles, familiares, incluso ciertos aspectos del derecho penal. En este marco, los pueblos deben participar en el establecimiento del esquema normativo que vincule y coordine los sistemas indígenas y estatal.¹²

De ahí la trascendencia de que, a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero, y de todo el país, se les garantice de manera previa, libre, informada, de buena fe una participación plena y culturalmente adecuada para la discusión y adecuación normativa a través de un procedimiento de consulta con los integrantes de estas comunidades.¹³

No obstante, la relevancia de la participación de los referidos pueblos y comunidades para las temáticas que recogen ambos Decretos impugnados, del análisis de los procesos legislativos respectivos, no se advierte que se haya realizado una consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Es decir, los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero no pudieron intervenir en tan relevantes incorporaciones legales, máxime cuando en el contexto guerrerense, la materia de seguridad pública implica el reconocimiento de un sistema estatal paralelo al sistema comunitario.

De ahí la necesidad de que los pueblos y comunidades participaran estrechamente en el establecimiento de la normativa que regule la coexistencia entre ambos sistemas.

Ahora bien, no pasa desapercibido que, en el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Número 701, se hace referencia a la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en

¹² *Ibídem.*

¹³ *Ibídem.*



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

coordinación con la Universidad Autónoma de Guerrero, para la realización de diversos Foros Regionales de Consulta convocando a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar sus propuestas.

De manera que los foros tuvieron como objetivo una consulta para recabar la opinión de los antes mencionados y de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definieran como mínimo una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública, impartición de justicia y 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 reformas al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Guerrero.¹⁴

Se estima pertinente precisar que del análisis al diverso Dictamen del Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero no se desprende la realización de Foros Regionales o consulta de ninguna naturaleza.

No obstante lo anterior, incluso aunque se hubieren verificado dichos foros, de conformidad con la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación así como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la realización de foros, como los que se refieren en el primero de los Decretos mencionados, de ninguna forma pueden ser considerados un proceso efectivo de consulta a las comunidades indígenas, acorde a los parámetros establecidos por los Tribunales Nacional e Interamericano ya que aún sin existir un procedimiento preestablecido por legislación nacional o internacional, la Consulta Previa a Comunidades, debe cumplir con los siguientes parámetros mínimos:

¹⁴ Dictamen con Proyecto de 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, de las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/P.O-68-ALCANCE-II.pdf>



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

a. La consulta debe ser *previa a la medida legislativa*.

La consulta debe llevarse a cabo antes de la publicación de la medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos y comunidades. Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que 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.

Sobre este punto en específico, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa que las reformas a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y la expedición de la diversa Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, siguen un proceso legislativo complejo que se compone por varias fases o etapas, en cada una de las cuales, el contenido de la norma que se pretende crear o modificar puede variar.

Esto es, el sentido de una norma que se plantea en una Iniciativa, puede variar al momento de ser Dictaminada, y en su caso, al momento de ser Discutida por el Órgano Legislativo. Por ello este Organismo Constitucional de protección de los derechos humanos estima que, tratándose de medidas legislativas, los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁵

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 180.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En ese entendido, los foros referidos en el Dictamen respectivo llevados a cabo el Ejecutivo y Congreso Locales para las adecuaciones normativas de la Ley Número 701 no constituyen en forma alguna una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas acorde a los estándares que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha suscrito. Sin perder de vista que para la expedición de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública no hubo procesos de consulta, ni foros regionales.

Es decir, los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero no pudieron intervenir en tan relevantes incorporaciones legales, destacando particularmente, como señalamos en párrafos precedentes, derivado del contexto guerrerense, la materia de seguridad pública implica la coexistencia del sistema estatal, a la par que un sistema comunitario.

De esa manera, al no garantizarse la participación de los pueblos y comunidades indígenas en todas las fases del proceso de producción normativa, y al no haberse previsto una fase adicional dentro del proceso de reforma, la consulta no cumple con este estándar mínimo.

b. La consulta debe ser culturalmente adecuada.

La Corte Interamericana determinó en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, que el deber de los Estados de llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones¹⁶.

En ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres, deben ser respetadas en todo momento. En consecuencia, sus miembros tienen plena libertad de elegir las

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 131.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de la consulta, por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones, esto además implica que las autoridades deban llevar a cabo la consulta a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de tal suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifiquen un menoscabo en el goce de este derecho.¹⁷

c. La consulta debe ser informada.

La consulta a las comunidades indígenas exige la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa susceptible de afectarles. La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada, requiere que el Estado difunda dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas.¹⁸

Por otro lado, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que toda la información sea comprensible, por lo que —si así lo requiere el caso concreto— deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento.¹⁹

d. La consulta debe llevarse a cabo de buena fe.

Esto exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia.

¹⁷ Sentencia de la Segunda Sala al resolver el Amparo en revisión 499/2015, correspondiente al cuatro de noviembre del dos mil quince.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 133.

¹⁹ Sentencia de la Segunda Sala al resolver el Amparo en revisión 499/2015, correspondiente al cuatro de noviembre del dos mil quince.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Asimismo, deben llevarse a cabo fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes.

Asimismo, considerando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos; la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia advirtió que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten, constituye una violación directa al ejercicio de otros derechos.²⁰

Los parámetros anteriores han quedado plasmados en la en la tesis 2ª. XXIX/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Materia Constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y texto siguientes:

"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.

*De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de **consulta** variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo*

²⁰ *Ibíd.*



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada."

Ahora bien, los precedentes sostenidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación replican los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,²¹ en donde determinó lo siguiente:

- La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas medida susceptible de afectar a pueblos y comunidades y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- La consulta 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, antes de 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.

²¹ Cfr. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- 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 toda medida legislativa o administrativa que afecte su cultura, sea tramitada y decidida con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Bajo este marco jurisprudencial debe realizarse el análisis de los Decretos impugnados, puesto que resulta evidente que los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero tenían que participar en la elaboración, análisis y discusión de las reformas a la Ley Número 701 y la expedición de la Ley Número 777 que nos ocupa, puesto que versan sobre cuestiones que afecten sus derechos y/o intereses.

En el particular, la expedición de la Ley relativa al Sistema de Seguridad Pública tuvo como objetivo de delimitar competencias en las materias de seguridad pública, impartición de justicia y el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, por lo que se afirma que debió ser atendida mediante consulta con los parámetros previamente aludidos.

En ese orden de ideas, es necesario mencionar que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de realizar acciones de seguridad pública y prevención del delito se encontraba reconocido y garantizado en la Constitución Local desde 29 de abril de 2014 en los términos que a continuación se citan:

***“Artículo 14.** 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 Afromexicanas, 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*



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Seguridad Publica 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."

En ese tenor, el reconocimiento y garantía de ese derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero, a través de la Policía Comunitaria, respondía a características específicas, a saber:

- El sistema de faltas se encontraba sujeto al Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción de 1999.
- Las faltas no podían constituir una conducta tipificada en el Código Penal del Estado.
- Dichas medidas se implementaban al interior de las localidades, de conformidad con sus prácticas tradicionales, a través de su Policía Comunitaria o Rural.
- Los miembros de esas Policías debían ser designados en Asamblea General y sujetarse a la Ley de Seguridad Pública. Además de tener una estrecha vinculación, colaboración y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en lo relativo a su registro, control, supervisión, asesoría, capacitación y evaluación.

No obstante, el 20 de agosto de 2018 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, la reforma al artículo 14 de la Constitución Local, en los siguientes términos:

Texto previo	Texto actual
Artículo 14. 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 Afromexicanas,	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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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.

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.

En razón de las anteriores adecuaciones a su Constitución Local, resulta imprescindible que la Ley que aborda esa temática no sólo cumpla con el objetivo de delimitar competencias en materia de seguridad pública, sino que siga la suerte de someterse a consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en tanto atañe la forma de organización social de pueblos y comunidades presentes en los diversos Municipios de Guerrero.

En este punto, resulta prudente mencionar que, de conformidad con la legislación local, el Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural originalmente en sus pueblos originarios indígenas, particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.²²

Los cuales se encuentran asentados en diversas regiones como la Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado en los Municipios de Acatepec, Ahuacuotzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, Cochoapa el Grande, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Igualapa, Iliatenco,

²² Véase el artículo 5, de la Ley Número 701 del Reconocimiento de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas del Estado de Guerrero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

José Joaquín de Herrera, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala, todos con población indígena superior al 40% de la población total. También cuentan con una presencia indígena importante los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia, Taxco de Alarcón, Tepecoacuilco de Trujano, Tixtla de Guerrero y Eduardo Neri.²³

Debe hacerse especial énfasis en que las reformas y expedición impugnadas constituyen medidas legislativas de carácter medular en materia de comunidades indígenas, razón por la cual, la consulta previa resulta de especial y trascendental importancia.

Ahora bien, como se precisó en líneas previas, no escapa a la óptica de este Organismo Constitucional que el Dictamen del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 refiere que el Ejecutivo Local en coordinación con el Congreso del Estado realizaron, por virtud de convenio con la Universidad Autónoma de Guerrero, diversos Foros Regionales de Consulta convocando a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar sus propuestas.

No obstante lo anterior, es de reiterarse que dichos foros correspondieron, en su caso a la reforma constitucional del Estado de Guerrero, aunado a que no responden a las exigencias de los parámetros que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y esa Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido en materia de consulta indígena, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.

²³ *Idem.*



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En ese sentido, se insiste que al resolver a acción de inconstitucionalidad 31/2014, ese Tribunal Pleno determinó que 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.

En el caso concreto, del análisis del proceso legislativo que reformó las referidas disposiciones se desprende que no se observó alguna fase adicional. Aunado a que para la expedición de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública no se llevaron a cabo ni consulta ni foros.

En este orden de ideas, y en virtud de que las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultadas, bajo los estándares que han sido expuestos, se sostiene que los Decretos impugnados se encuentran viciados en su procedimiento y por lo tanto resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano, al no haberse llevado a cabo dicha consulta para la elaboración de la normativa combatida.

Dicho de otro modo, la mera realización de esos foros, no pueden tenerse por colmadas las formalidades esenciales del procedimiento que prevé el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que han patentado tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como las dos Salas integrantes de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es decir, no bastaba que el Gobernador y el Congreso del Estado de Guerrero pusieran la iniciativa con proyecto de decreto a disposición del público en general a través de diversos foros, sino que dada la calidad de miembros de comunidades indígenas de los interesados, debió realizarse una consulta acorde a los estándares de la materia, esto es previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Lo anterior para cada uno de los Decretos impugnados, con el objeto de realizar la consulta conforme a los lineamientos establecidos, debiendo cerciorarse quiénes son los representantes legítimos de acuerdo a los usos y costumbres de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

las comunidades indígenas de que se trate, apoyándose en su caso de organismos como sería la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, o bien, en cualquier otro medio que permita acreditar fehacientemente quiénes son los sujetos designados y reconocidos para representarlos.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio sostenido por la Segunda en la tesis 2a. XXVIII/2016 (10ª.), publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1211, del rubro y texto siguientes:

"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2o. y la fracción VI del artículo 3o., ambos de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha Comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculden a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la Comisión aludida."

En consecuencia, el Congreso del Estado de Guerrero, tenía la obligación de consultar a los pueblos y comunidades que se verán afectados por las reformas a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura Indígena, así como por la expedición de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero y al no hacerlo, transgredieron derechos humanos internacionalmente reconocidos e internalizados por el parámetro de regularidad constitucional.

Así, podemos concluir categóricamente que los Decretos impugnados no cumplen de ningún modo los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Suprema Corte, ni con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que debe declararse su invalidez.

SEGUNDO. Los artículos 3, párrafos tercero y sexto, 5, primer párrafo, 6, fracciones I, VII y VIII, 7, primer párrafo, 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74, de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero excluyen el reconocimiento de la personalidad y derechos de las comunidades indígenas, al contemplar como sujetos de esos derechos exclusivamente a los pueblos indígenas, aunado a que las modificaciones se constituyen como una medida regresiva, pues el texto previo de las mismas reconocía tanto a pueblos como comunidades indígenas, por lo que se viola lo previsto en los artículos 1º y 2º de la Constitución Federal, así como el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como punto de inicio, este Organismo Autónomo estima pertinente indicar que el derecho indígena en nuestro marco jurídico constitucional es de relativamente reciente reconocimiento.

Tal es el caso que, por primera vez, el 28 de enero de 1992 se incluyó en el artículo 4 de la Norma Fundamental la pluriculturalidad mexicana, sustentada en los pueblos indígenas, como se desprende de la redacción del citado numeral vigente del 28 de enero de 1992 al 14 de agosto de 2001, el cual disponía:

"La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley."²⁴

Posteriormente, el 14 de agosto de 2001 se modificó el artículo 2° de la Norma Suprema, en cuyo texto el Poder Reformador de la Constitución Federal reconoció de manera más amplia los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas en el sistema constitucional mexicano, en términos similares a la redacción vigente.

En ese sentido, el último de los artículos en comentario implicó el reconocimiento de la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas; la autoadscripción como criterio fundamental en la materia; la existencia de comunidades indígenas como unidades sociales integrantes de los diversos pueblos; el reconocimiento de derechos específicos para pueblos y comunidades, atendiendo a su libre determinación y autonomía; así como las obligaciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, en materia de derecho indígena.

Ahora bien, es necesario mencionar que el último párrafo del apartado A del artículo 2° de la Constitución Federal mandata que las constituciones y leyes de las entidades federativas deben establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público, siguiendo las pautas que indica el propio precepto constitucional aludido y los diversos estándares internacionales en la materia.

Lo anterior se traduce en la obligación de los Congresos de los Estados de reconocer en sus sistemas normativos locales, entre otras cuestiones, a las comunidades indígenas como entidades jurídicas, definidas éstas por la Norma Fundamental como aquéllas **integrantes de un pueblo indígena**, que formen

²⁴ Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente del 28 de enero de 1992 al 14 de agosto de 2001.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.²⁵

Luego entonces, no es ocioso mencionar que existe una distinción conceptual entre lo que debe entenderse por pueblos y comunidades indígenas, siendo aquellos el género y éstas la especie.

Ahora bien, de los artículos mencionados en el acápite del presente concepto de invalidez, son de especial relevancia los numerales 5 y 8 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura Indígena del Estado de Guerrero, dado que la redacción previa de esos numerales reconocía de manera expresa la personalidad jurídica de las comunidades indígenas.

Sin embargo, derivado de la reforma publicada el 24 de agosto de esta anualidad, únicamente se le reconoce dicha personalidad a los pueblos indígenas y a las comunidades afromexicanas para ejercer los derechos previstos en la ley, en los términos que a continuación se citan:

Texto previo	Texto actual
Artículo 5. El Estado de Guerrero tiene una composición pluriétnica y multicultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, siendo aquellos que descienden de pobladores que habitaban en el actual territorio estatal desde antes del inicio de la colonización y que conservan sus propias instituciones, sociales, económicas, culturales, políticas y normativas o parte de ellas, que los identifican y distinguen del resto de la población del Estado. Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Naua o Náhuatl, Na savi o	Artículo 5. El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos originarios indígenas, particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas. Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Nahuatl, Náhuatl (sic), Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Nn anncue Nonmdaa o Amuzgo, asentados en diversas regiones como la Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado (...)

²⁵ Véase el artículo 2, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Mixteco, Me' phaa o Tlapaneco y Nom daa o Amuzgo, así como a las comunidades indígenas que los conforman , asentadas en diversos Municipios de las regiones Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del estado (...)	
Artículo 8. Las comunidades indígenas del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente Ley.	Artículo 8. Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente Ley.

Al respecto, esta Comisión Nacional observa que la norma tuvo como objetivo hacer extensivo el reconocimiento de la personalidad jurídica a las comunidades afromexicanas para ejercer los derechos que se contemplan en la ley; no obstante, implicó también el desconocimiento de la personalidad de las comunidades indígenas –como unidades o entidades constitucionalmente reconocidas– previamente contemplado.

Lo anterior, resulta una transgresión directa a la obligación del Congreso Local prevista en el artículo 2 de la Constitución Federal, la cual ha sido mencionada en párrafos precedentes, aunado a que resulta ser una medida legislativa regresiva, pues desconoce derechos que se reconocían con antelación en favor de la autodeterminación de las comunidades indígenas que rige en la materia.

Siguiendo esa línea, de la búsqueda realizada en el Semanario Judicial de la Federación, esta Comisión Nacional no localizó algún precedente sustentado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, por lo que ese Alto Tribunal se encuentra en la oportunidad de emitir un criterio de gran relevancia y trascendencia respecto del derecho de referencia.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas es de suma importancia, pues, derivado de ésta, pueden ejercitar diversos derechos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

de carácter colectivo que se encuentran íntimamente relacionados con su autonomía y libre determinación.

Al respecto, existe un amplio espectro de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales se encuentran contenidos dentro de los artículos impugnados, tales como los que se enuncian a continuación:

- | | |
|---|--|
| ▪ Garantía de derechos | ▪ Personalidad |
| ▪ Identidad | ▪ Libre determinación |
| ▪ Autonomía | ▪ Libre asociación |
| ▪ Usos y costumbres | ▪ Autoadscripción |
| ▪ Reconocimiento de autoridades ancestrales | ▪ Educación |
| ▪ Territorio | ▪ Uso y protección de sus recursos naturales |
| ▪ Sistemas normativos internos | ▪ Salud |
| ▪ Consulta previa | ▪ Participación social |

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

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

En el contexto en que se desenvuelve el presente concepto de invalidez, dada la definición de pueblos y comunidades indígenas que proporciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse que puede haber diversas comunidades que, si bien comparten diversos rasgos de identidad en común integrando un mismo pueblo, pueden tener formas de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

organización, usos y costumbres diversas, de manera que sean asimiladas como una unidad autónoma e independiente de otros grupos de personas indígenas.

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

Así, el hecho de que se identifique a una multiplicidad de grupos indígenas dentro de un mismo pueblo, no implica que compartan necesariamente las características que hagan a éste una unidad política, social, económica y cultural, por lo que las reformas acontecidas en los artículos ahora impugnados se traducirían en la imposibilidad para las comunidades de ejercer sus derechos colectivos de manera autónoma e independiente, en cuanto a su régimen interior, respecto de otras comunidades del mismo pueblo.

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

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

Sin embargo, esta circunstancia no puede ser entendida como una nimiedad, en virtud de que, partiendo de lo establecido expresamente en el párrafo cuarto de la Constitución General de la República, las normas controvertidas parten del desconocimiento de que pueden existir diversos conjuntos indígenas que no comparten el mismo territorio en que se asientan, ni las mismas autoridades políticas para su gobierno interno.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Tan es así que el propio Poder Revisor de la Norma Fundante no estableció ese elemento como una característica de los pueblos indígenas, en términos de lo dispuesto en el párrafo segundo de ese mismo precepto, pues no exige que un pueblo, para ser considerado como tal, deba estar asentado necesariamente en una porción territorial, a diferencia de lo ya señalado para las comunidades indígenas.

Apuntado lo anterior, es oportuno precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los Casos Sawhoyamaya vs Paraguay, Saramaka vs Paraguay y Anzualdo Castro vs Perú, determinó que el Estado debe respetar y procurar los medios y condiciones jurídicas para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares, pues dicho reconocimiento determina su existencia efectiva ante la sociedad y el Estado, lo que le permite ser titular de derechos y obligaciones, ejercerlos y tener capacidad de actuar, lo cual constituye un derecho inherente al ser humano, que no puede ser en ningún momento derogado por el Estado.²⁶

En términos de los precedentes supracitados, si bien el Tribunal Interamericano ha reconocido que la personalidad jurídica se entiende como un derecho individual, debe colegirse que el mismo se extiende a las comunidades indígenas como entidades jurídicas, pues éstas forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y con autoridades tradicionales propias, de manera independiente de la personalidad que le corresponde a cada uno de sus miembros.

²⁶ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 29 de marzo de 2006, Serie C, número 189, párr. 189; Caso del Pueblo Saramaka Vs. Paraguay, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 28 de noviembre de 2007, Serie C, número 172, párr. 167; y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas del 22 de septiembre de 2009, Serie C, número 202, párr. 88.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Lo anterior, máxime que, como es sabido por ese Alto Tribunal, el sistema jurídico mexicano permite el ejercicio de diversos derechos de manera colectiva cuando se trata de estos actores.²⁷

En ese sentido, en el caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, la Corte Interamericana identificó que no se trataba de un problema de reconocimiento de la personalidad jurídica en lo individual, sino que el Estado no reconocía al pueblo Saramaka –independientemente de la denominación que dentro del contexto surinamés se le dio como “pueblo”– como entidad jurídica capaz de usar la propiedad comunal como grupo.²⁸

Es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende que existen derechos que se ejercen colectivamente por parte de las personas indígenas, de lo que se colige que el no reconocimiento de éstas como entidad grupal podría hacer nugatorio el ejercicio de estos derechos, tales como los relativos a la autonomía, usos y costumbres, autoridades ancestrales, territorio, sistemas normativos internos, consulta, libre determinación, libre asociación, educación, uso, aprovechamiento y protección de sus recursos, entre otros.

Sentados en esas bases y considerando la obligación de los Congresos Locales de incluir en sus constituciones y leyes el reconocimiento de las comunidades indígenas, las modificaciones a los preceptos impugnados de la Ley Número 701 devienen inconstitucionales, toda vez que desconocen la personalidad jurídica de las comunidades indígenas para ejercer sus derechos colectivos como grupos integrados en una unidad particular e identificable, pues reconocen ese derecho únicamente en favor de los pueblos y de las diversas comunidades que sean afromexicanas.

²⁷ Véase la tesis aislada 1a. CCXXXV/2013, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, Pág. 735, de rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS.”**

²⁸ Caso del Pueblo Saramaka Vs. Paraguay, supra nota 26.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Es oportuno remarcar que el glosario de la legislación vigente hasta antes de la reforma publicada el 24 de agosto de 2018, incluía la definición de “comunidad indígena”, pero derivado de las reformas se suprime dicha definición y en su lugar se establece lo que debe entenderse por “comunidad afromexicana”.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, esta Comisión Nacional celebra el esfuerzo de Congreso Local por hacer extensiva la protección a las comunidades afromexicanas, pues han sido invisibilizadas durante mucho tiempo. Sin embargo, su reconocimiento de ningún modo puede traducirse en la exclusión de las comunidades indígenas que, además, resulta regresiva.

En esa tesitura, se insiste que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de progresividad que rige en la materia de derechos humanos y su correlativa prohibición de regresividad, pues como, se precisó en el cuadro comparativo del concepto que nos ocupa, la redacción previa de los artículos contemplaba de manera expresa como sujetos de reconocimiento para ejercer derechos tanto a los pueblos como a las comunidades indígenas, en tanto que actualmente contempla únicamente a los pueblos indígenas y a las comunidades afromexicanas.

El principio de progresividad es uno de los pilares que sustentan el orden constitucional mexicano, pues estatuye el mandato de que los derechos humanos pueden aumentar, pero no disminuir, haciendo aplicable ese parámetro general a todas las autoridades sujetas a ese orden constitucional, es decir, todas las autoridades mexicanas de los tres órdenes de gobierno.

En ese sentido, el principio de progresividad de las disposiciones en materia de derechos humanos consagradas en la Norma Fundamental resulta aplicable tanto al actuar de las autoridades como al contenido de las leyes generales, las cuales que deben estar de acuerdo con el bloque de constitucionalidad.

En lo que interesa al presente concepto de invalidez, los artículos impugnados adolecen de ese vicio, en tanto establecían derechos para las comunidades



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

indígenas, reconociendo su carácter de grupos diferenciados e identificables de manera autónoma respecto de los pueblos a los que pertenecen, en función de sus particularidades políticas, sociales, económicas y culturales.

Sin embargo, en virtud del Decreto publicado el pasado 24 de agosto en el medio oficial de difusión del Estado de Guerrero, fueron reformados para dejar de hacerlo, en los términos que se citan a continuación:

Texto previo	Texto actual
Artículo 3. (...) Los Poderes Públicos y demás Sujetos Obligados tienen la responsabilidad, en sus distintos ámbitos de gobierno y a través de sus dependencias e instituciones, de garantizar el cumplimiento de este Ordenamiento; así como de respetar, hacer respetar y proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y a proveer su desarrollo social, económico, político y cultural. Los Poderes Públicos realizarán las adecuaciones legales, institucionales y presupuestales procedentes, para hacer efectivo el cumplimiento de esta Ley. (...)	Artículo 3. (...) Los Sujetos Obligados tienen la responsabilidad, en sus distintos ámbitos de gobierno y a través de sus dependencias e instituciones, de garantizar el cumplimiento de este ordenamiento; así como de respetar, hacer respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas y a proveer su desarrollo social, económico, político y cultural. Los poderes públicos realizarán las adecuaciones legales, institucionales y presupuestales procedentes, para hacer efectivo el cumplimiento de esta Ley. (...)
Artículo 5.- El Estado de Guerrero tiene una composición pluriétnica y multicultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas , siendo aquellos que descienden de pobladores que habitaban en el actual territorio estatal desde antes del inicio de la colonización y que conservan sus propias instituciones, sociales, económicas, culturales, políticas y normativas o parte de ellas, que los identifican y distinguen del resto de la población del Estado. Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Naua o Náhuatl, Na savi o	Artículo 5.- El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos originarios indígenas , particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas. Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Nahua, Náhuatl, Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Nn'anncue Nonmdaa o Amuzgo , asentados en diversas regiones como la Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado en los



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Mixteco, Me' phaa o Tlapaneco y Nom daa o Amuzgo, así como a las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en diversos Municipios de las regiones Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del estado, aún cuando residan en un lugar distinto al de su origen. Estos municipios son: Acatepec, Ahuacuotzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Igualapa, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala, todos con población indígena superior al 40 por ciento de la población total. También cuentan con una presencia indígena importante los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Huitzuco de los Figueroa, Iguala de la Independencia, Tepecoacuilco de Trujano, Tixtla de Guerrero y Eduardo Neri.

(...)

Artículo 6.- Para efectos de esta ley se entiende por:

I. Autonomía.- A la expresión de la libre determinación de los **pueblos y comunidades indígenas** como parte integral del Estado de Guerrero, en concordancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por si mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura.

II. **Comunidad indígena**. A las colectividades humanas que descienden de un pueblo indígena que habitan en el territorio del Estado desde antes de la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y política.

III. (...)

municipios de: Acatepec, Ahuacuotzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, Cochoapa el Grande, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Igualapa, Iliatenco, José Joaquín de Herrera, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala, todos con población indígena superior al 40 por ciento de la población total. También cuentan con una presencia indígena importante los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Huitzuco de los Figueroa, Iguala de la Independencia, Taxco de Alarcón, Tepecoacuilco de Trujano, Tixtla de Guerrero y Eduardo Neri.

(...)

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

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

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

III. (...)



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

IV. Usos y costumbres.- Conductas reiteradas que forman parte de las normas y reglas de convivencia que constituyen los rasgos y características de cada pueblo indígena. V. Autoridades Indígenas.- Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen de conformidad con sus sistemas normativos internos, derivado de sus usos y costumbres. VI. (...) VII. Territorio indígena.- Porción del territorio estatal, constituido por espacios continuos ocupados y poseídos por las comunidades indígenas, en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria y fortalecen su cosmovisión, sin detrimento de la integridad del Estado Mexicano, ni de la libertad y soberanía del Estado de Guerrero y sus Municipios. VIII. Sistemas normativos.- Al conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos. IX. (...) X. Libre determinación.- El derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autogobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir, sobre su vida presente y futura. XI. Política Comunitaria.- Cuerpo de seguridad pública reconocido, de conformidad con los sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas.	IV. Usos y costumbres.- Conductas reiteradas que forman parte de las normas y reglas de convivencia que constituyen los rasgos y características de cada pueblo indígena y comunidades afromexicanas, respetando los preceptos de la Constitución Federal; V.- Autoridades Ancestrales o Tradicionales Indígenas.- Aquellas que pueblos indígenas reconocen como tales. VI. (...) VII.- Territorio indígena.- Porción del territorio estatal, constituido por espacios continuos ocupados y poseídos por los pueblos indígenas, en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria y fortalecen su cosmovisión, sin detrimento de la integridad del Estado Mexicano, ni de la libertad y soberanía del Estado de Guerrero y sus Municipios. VIII. Sistemas normativos.- Al conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos, de acuerdo al pacto federal y la soberanía de los estados; IX. (...) X. Libre determinación: El derecho de los pueblos indígenas, para autogobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y futura, conforme al ordenamiento constitucional; y XI. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena: es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social.
Artículo 7.- Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas: (...)	Artículo 7.- Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas: (...)



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Artículo 8.- Las comunidades indígenas del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente Ley.	Artículo 8.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente Ley.
Artículo 10.- Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a determinar libremente su existencia como tales, vivir de acuerdo a su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia; asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión e indumentaria, siendo libres de todo intento de asimilación.	Artículo 10.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas tienen derecho a determinar libremente su existencia como tales, vivir de acuerdo a su cultura, paz, seguridad y justicia; asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión e indumentaria, siendo libres de todo intento de asimilación.
Artículo 12.- Esta Ley reconoce y protege a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas , nombradas por sus integrantes de acuerdo a sus propias costumbres, garantizando la participación efectiva y equitativa de las mujeres y de los jóvenes mayores de dieciocho años, en un marco que respete la soberanía del Estado y la autonomía de sus municipios.	Artículo 12.- Esta Ley reconoce y protege a las autoridades ancestrales de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas , nombradas por sus integrantes de acuerdo a sus propios usos y costumbres, garantizando la participación efectiva y equitativa de las mujeres y de los jóvenes mayores de dieciocho años, en un marco que respete la soberanía del Estado y la autonomía de sus municipios.
Artículo 14.- Las comunidades indígenas podrán asociarse para los fines que consideren convenientes en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado Libre y Soberano de Guerrero.	Artículo 14.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas podrán asociarse para los fines que consideren convenientes en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Artículo 16.- Los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a recibir educación en su idioma y al uso y respeto de sus nombres y apellidos, en los términos de su escritura y pronunciación, tanto en el registro civil, como en cualquier documento de tipo oficial. (...)	Artículo 16.- Los integrantes de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas tienen derecho a recibir educación en su idioma y al uso y respeto de sus nombres y apellidos, en los términos de su escritura y pronunciación, tanto en el registro civil, como en cualquier documento de tipo oficial. (...)
Artículo 25.- En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas dentro de los cuales ejercerán la autonomía que ésta Ley les reconoce.	Artículo 25.- En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas dentro de los



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

	cuales ejercerán la autonomía que ésta Ley les reconoce.
Artículo 26.- Esta Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para: (...)	Artículo 26.- Esta Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígena y las comunidades afromexicanas del Estado a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para: (...)
Artículo 34.- El Estado y los Municipios en los ámbitos de su competencia, implementarán programas de difusión dirigidos a las poblaciones indígenas para dar a conocer las leyes vigentes, el funcionamiento del sistema judicial y el organigrama de la Administración Pública. De igual forma, implementarán programas para difundir en la sociedad en general los sistemas normativos aplicables por las comunidades o pueblos indígenas .	Artículo 34.- El Estado y los municipios en los ámbitos de su competencia, implementarán programas de difusión dirigidos a las poblaciones indígenas y en general para dar a conocer las leyes federales y estatales vinculadas con el funcionamiento del sistema judicial y los sistemas normativos aplicables por los pueblos indígenas .
Artículo 53.- Las comunidades indígenas deberán participa en el diseño, desarrollo y aplicación de programas y servicios de educación, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a su identidad cultural. Dentro del diseño de los programas educativos, se contemplarán mecanismos que permitan garantizar la eliminación de los prejuicios, la discriminación y el uso de adjetivos que denigren a los indígenas.	Artículo 53.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas deberán participar en el diseño, desarrollo y aplicación de programas y servicios de educación, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a su identidad cultural. Se contemplarán mecanismos que permitan garantizar la eliminación de los prejuicios, la discriminación y el uso de adjetivos que denigren a los indígenas.
Artículo 55.- El Estado procurará activamente eliminar al (sic) desigualdad y toda forma de discriminación económica, social y cultural, promoviendo relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas y entre ellos y el resto de la sociedad, que descarten todo supuesto de superioridad de un grupo sobre los demás e impulsará la construcción de una sociedad armónica, basada en el respeto a la diversidad política, cultural y lingüística.	Artículo 55.- El Estado procurará activamente eliminar la desigualdad y toda forma de discriminación económica, social y cultural, promoviendo relaciones entre los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas y entre ellos y el resto de la sociedad, que descarten todo supuesto de superioridad de un grupo sobre los demás e impulsará la construcción de una sociedad armónica, basada en el respeto a la diversidad política, cultural y lingüística.
Artículo 57.- El Estado realizará lo conducente con el fin de impulsar el desarrollo de las asociaciones de pueblos y de comunidades indígenas , el Estado por el conducto de la	Artículo 57.- El Estado realizará lo conducente con el fin de impulsar el desarrollo de las asociaciones de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas . El Estado por



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

instancia de planeación competente, acordará con aquéllas la formulación, diseño, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo.	conducto de la instancia de planeación competente, acordará con aquéllas la formulación, diseño, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo.
Artículo 58.- De acuerdo con la normatividad vigente, el Estado convendrá la aplicación de recursos con las asociaciones de comunidades y de municipios de pueblos indígenas , para la operación de programas y proyectos formulados conjuntamente. Así mismo, establecerá a petición expresa de aquellas los sistemas de control necesarios para el manejo de los recursos y la asistencia técnica requerida, a fin de que se ejerzan en forma eficiente y transparente, debiendo informar oportuna y cabalmente a las asociaciones.	Artículo 58.- De acuerdo con la normatividad vigente, el Estado convendrá la aplicación de recursos con las asociaciones de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas de los municipios , para la operación de programas y proyectos formulados conjuntamente. Así mismo, establecerá a petición expresa de aquellas los sistemas de control necesarios para el manejo de los recursos y la asistencia técnica requerida, a fin de que se ejerzan en forma eficiente y transparente, debiendo informar oportuna y cabalmente a las asociaciones.
Artículo 60.- El Estado promoverá, en el marco de las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas , la igualdad de derechos y oportunidades entre la mujer y el varón, la participación plena de las mujeres en tareas y actividades que tiendan a lograr su realización y superación, así como el reconocimiento y respeto a su dignidad y organización familiar. El Estado y los municipios, a través de las instancias correspondientes, brindarán a las comunidades indígenas campañas de información y orientación sobre: nutrición materno-infantil; salud reproductiva; prevención de enfermedades como cáncer de mama y cervicouterino; control de enfermedades crónico-degenerativas; erradicación de la violencia doméstica, abandono y hostigamiento sexual e higiene y salubridad.	Artículo 60.- El Estado promoverá, en el marco de las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas , la igualdad de derechos y oportunidades entre la mujer y el varón, la participación plena de las mujeres en tareas y actividades que tiendan a lograr su realización y superación, así como el reconocimiento y respeto a su dignidad y organización familiar. El Estado y los municipios, a través de las instancias correspondientes, brindarán a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas campañas de información y orientación sobre: nutrición materno-infantil; salud reproductiva; prevención de enfermedades como cáncer de mama y cervicouterino; control de enfermedades crónico-degenerativas; erradicación de la violencia doméstica, abandono y hostigamiento sexual e higiene y salubridad. (...)
Artículo 61.- El Estado, en el ámbito de sus atribuciones, asume la obligación de proporcionar la información, la capacitación, la educación bilingüe, la difusión y el diálogo, para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendientes a lograr la	Artículo 61.- El Estado, en el ámbito de sus atribuciones, asume la obligación de proporcionar la información, la capacitación, la educación, la difusión y el diálogo, para que los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas indígenas tomen medidas



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos.	tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos.
Artículo 67.- Los pueblos y comunidades indígenas tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sus leyes reglamentarias y demás disposiciones conducentes. El Estado, en coordinación con las autoridades federales competentes y las autoridades tradicionales, en los términos de la legislación aplicable, establecerá mecanismos y programas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de los territorios de las comunidades indígenas. Para ese efecto, impulsará la conformación de fondos o fideicomisos regionales cuyo objetivo sea otorgar financiamiento y asesoría técnica a las comunidades indígenas.	Artículo 67.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sus leyes reglamentarias y demás disposiciones conducentes. El Estado, en coordinación con las autoridades federales competentes y las autoridades ancestrales o tradicionales indígenas, en los términos de la legislación aplicable, establecerá mecanismos y programas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas. Para ese efecto, impulsará la conformación de fondos o fideicomisos regionales cuyo objetivo sea otorgar financiamiento y asesoría técnica a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.
Artículo 68.- Los pueblos y comunidades indígenas y el Estado a través de la Secretaría de Ecología, conforme a la normatividad aplicable, convendrán las acciones y medidas necesarias para conservar el medio ambiente y proteger los recursos naturales comprendidos en sus territorios, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables, técnicamente apropiadas y adecuadas para mantener el equilibrio ecológico, así como compatibles con la libre determinación de los para la preservación y usufructo de los recursos naturales.	Artículo 68.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas y el Estado a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conforme a la normatividad aplicable, convendrán las acciones y medidas necesarias para conservar el medio ambiente y proteger los recursos naturales comprendidos en sus territorios, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables, técnicamente apropiadas y adecuadas para mantener el equilibrio ecológico, así como compatibles con la libre determinación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas para la preservación y usufructo de los recursos naturales.
Artículo 69.- Las autoridades y los particulares, deberán consensar con las comunidades indígenas, los proyectos e iniciativas de obras	Artículo 69.- Las autoridades y los particulares, deberán consensar con los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, los proyectos e iniciativas de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

que impacten los recursos naturales comprendidos en sus territorios.	obras que impacten los recursos naturales comprendidos en sus territorios.
Artículo 70.- La conformación de las áreas naturales protegidas y otras medidas tendientes a preservar el territorio de los pueblos y comunidades indígenas deberán llevarse a cabo con base en acuerdos explícitos entre el Estado, los municipios, y los pueblos y comunidades, incluyendo a sus representantes agrarios.	Artículo 70.- La conformación de las áreas naturales protegidas y otras medidas tendientes a preservar el territorio de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas , deberán llevarse a cabo con base en acuerdos explícitos entre el Estado, los municipios, y éstos, incluyendo a sus representantes agrarios.
Artículo 71.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal, en los términos de los convenios que se celebren, y con la participación de las comunidades indígenas , implementarán programas técnicos apropiados que tiendan a renovar y conservar el medio ambiente, a fin de preservar los recursos naturales, flora y fauna silvestres de esas comunidades. (...) Las comunidades indígenas tienen la obligación de realizar actividades de protección, restauración, conservación, aprovechamiento sustentable e investigación de recursos naturales, con el apoyo técnico y financiero del Estado de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales y de particulares, para lo cual se suscribirán previamente los acuerdos correspondientes.	Artículo 71.- El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal, en los términos de los convenios que se celebren, y con la participación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas , implementarán programas técnicos apropiados que tiendan a renovar y conservar el medio ambiente, a fin de preservar los recursos naturales, flora y fauna silvestres de los pueblos y comunidades. (...) Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas tienen la obligación de realizar actividades de protección, restauración, conservación, aprovechamiento sustentable e investigación de recursos naturales, con el apoyo técnico y financiero del Estado de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales y de particulares, para lo cual se suscribirán previamente los acuerdos correspondientes.
Artículo 72.- Las comunidades indígenas coadyuvarán con las autoridades correspondientes en acciones de vigilancia para la conservación y protección de los recursos naturales de sus territorios. El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos procurarán evitar el establecimiento, en las tierras ocupadas por comunidades indígenas , de cualquier tipo de industria que emita desechos tóxicos o desarrolle actividades que puedan contaminar o deteriorar el medio ambiente.	Artículo 72.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas coadyuvarán con las autoridades correspondientes en acciones de vigilancia para la conservación y protección de los recursos naturales de sus territorios. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos procurarán evitar el establecimiento, en las tierras ocupadas por los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas , de cualquier tipo de industria que emita desechos tóxicos o desarrolle actividades que



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

	puedan contaminar o deteriorar el medio ambiente.
Artículo 73.- Las comunidades indígenas podrán exigir y verificar ante las autoridades correspondientes, que los infractores reparen el daño ecológico causado, en términos de las disposiciones aplicables.	Artículo 73.- Los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas podrán exigir y verificar ante las autoridades correspondientes, que los infractores reparen el daño ecológico causado, en términos de las disposiciones aplicables.
Artículo 74.- Cuando se suscite una controversia entre dos o más comunidades indígenas o entre los integrantes de éstas, por la explotación de recursos naturales, el Estado procurará y promoverá, a través del diálogo y la concertación, que dicho conflicto se resuelva por la vía de la conciliación, con la participación de las autoridades competentes.	Artículo 74.- Cuando se suscite una controversia entre dos o más pueblos indígenas y comunidades afroamericanas o entre los integrantes de éstas, por la explotación de recursos naturales, el Estado procurará y promoverá, a través del diálogo y la concertación, que dicho conflicto se resuelva por la vía de la conciliación, con la participación de las autoridades competentes.

Como se observa en la comparación transcrita, y como fue señalado en líneas precedentes, los artículos impugnados tienen incidencia en la obligación de los poderes públicos de respetar y proteger los derechos de las comunidades indígenas, así como en los derechos específicos de los que éstas gozan, entre los cuales se destacan los siguientes: reconocimiento de pluralidad étnica, personalidad jurídica, libre determinación y autonomía, reconocimiento de autoridades tradicionales, libre asociación, educación bilingüe y delimitación de los territorios.

Luego entonces, si la Ley no reconoce de manera expresa esos derechos para las comunidades, hace nugatoria la posibilidad de exigirlos para cada una de éstas.

Por esas razones, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaración de invalidez de las normas impugnadas, al haberse demostrado que las mismas se traducen en la vulneración de los derechos a la personalidad jurídica y, en consecuencia, a todos los demás derechos de los que son titulares las comunidades indígenas como entes jurídicos colectivos, así como al principio de progresividad.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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

El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que, de acuerdo con los criterios sostenidos por esta Comisión Nacional, consisten en lo siguiente:

- A. **Universalidad:** Todas las personas son titulares de todos los derechos humanos, estrechamente relacionado con los derechos a la igualdad y no discriminación. No obstante, en ocasiones, para lograr la igualdad real se debe atender a las circunstancias o necesidades específicas de las personas.
- B. **Interdependencia e indivisibilidad:** Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto. Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos. En tal sentido, los principios de interdependencia e indivisibilidad generan la obligación de otorgar igual importancia a todos los derechos humanos, cualquiera del que se trate, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.
- C. **Progresividad:** El principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. Asimismo, se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento. Este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos.

Sobre el último punto, el principio de progresividad se concibe respecto de exigencias positivas y negativas; las primeras implican la obligación para los creadores y aplicadores de las leyes, primero de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y luego el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.²⁹

Es decir, se relaciona con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos humanos, a la vez que impone una obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual.

En relación con lo anterior, resulta orientador el criterio sostenido por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. CXXVII/2015 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, Pág. 128, Materia Constitucional, del rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata,

²⁹ Tesis aislada 1a. CCXCI/2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, Pág. 378, Materia Constitucional.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano."

En ese sentido, como se mencionó en el concepto de invalidez precedente, se reafirma que el principio de progresividad es uno de los pilares que sustentan el orden constitucional mexicano, pues estatuye el mandato de que los derechos humanos pueden aumentar, pero no disminuir, haciendo aplicable ese parámetro general a todas las autoridades sujetas a ese orden constitucional, es decir, todas las autoridades mexicanas de los tres órdenes de gobierno.

En ese sentido, el principio de progresividad de las disposiciones en materia de derechos humanos consagradas en la Norma Fundamental resulta aplicable tanto al actuar de las autoridades como al contenido de las leyes generales, las cuales que deben estar de acuerdo con el bloque de constitucionalidad.

En el caso que nos ocupa, el principio de progresividad se relaciona de manera directa con el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que el artículo impugnado en el presente concepto de invalidez contemplaba la obligación para el Estado de Guerrero, de garantizar en todos los niveles educativos la educación bilingüe para las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, fue



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

reformado para contemplar el acceso a centros y cursos para el conocimiento de sus lenguas maternas.

A mayor abundamiento, resulta necesario transcribir los textos previo y actual del artículo 49 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, pues se encuentra viciado con las inconstitucionalidades señaladas en los párrafos previos.

Texto previo	Texto actual
Artículo 49. El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica, media superior y superior en su propio idioma, en un marco de formación bilingüe e intercultural. La educación bilingüe e intercultural deberá fomentar la enseñanza-aprendizaje fundamentalmente en la lengua de la comunidad indígena en que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia al término de la educación básica egresen alumnos que hablen y escriban con fluidez las dos lenguas y que conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional. En las escuelas de las comunidades indígenas los libros de textos serán bilingües.	Artículo 49. El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución Política y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas, niños y adolescentes indígenas y afromexicanos tengan acceso a centros y cursos para el conocimiento de las lenguas originarias. Las instancias educativas deberán fomentar la preservación y la divulgación de la lengua de la comunidad indígena que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia, conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional.

Ahora bien, en relación con la educación culturalmente aceptable en el contexto de las comunidades y pueblos indígenas, el Estado debe garantizar el respeto a su identidad, cultura y tradiciones. Es decir, no basta la adopción de medidas específicas en lo referente a las características de la educación, sino que deben adoptarse medidas de protección que aseguren el goce y ejercicio del derecho



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

a la educación culturalmente aceptable de las niñas, niños y adolescentes indígenas.

Por otro lado, como quedó precisado en el primer concepto de invalidez de este escrito, el Estado de Guerrero se encontraba obligado a llevar a cabo una consulta libre, previa, informada, culturalmente informada y de buena fe para llegar al consentimiento, específicamente en este punto, como medio de protección de la educación intercultural bilingüe, dado que sólo las comunidades y pueblos indígenas conocen de manera plena el idioma, las tradiciones, las costumbres y en general la cultura y cosmovisión que los caracteriza.

En sustento a lo anterior, el numeral 2 de la Constitución Federal contempla la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los artículos 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 28, 29 y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecen que su espíritu es garantizar que los Estados implementen las medidas necesarias a efecto de que todos sus integrantes, sin distinción se integren a la vida productiva y democrática del país al que pertenezcan, para lo cual deberá brindarse, entre otras cosas, la educación necesaria y oportunidades a fin de que esto suceda, favoreciendo la tolerancia y amistad entre los miembros de la sociedad.

Mencionados los preceptos citados, podemos colegir que los planes y programas de estudio deberán incluir contenidos regionales, de manera que permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, geografía, costumbres y tradiciones, así como otros aspectos propios de la entidad y sus municipios, y deberán responder adecuadamente a las diferentes características lingüísticas de la población rural, urbana y grupos migrantes, particularmente los pueblos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas con presencia en el Estado de Guerrero,³⁰ debiendo ser en el caso de las culturas indígenas antes señaladas, bilingüe e intercultural.

No obstante lo anterior, el legislador de Guerrero, al modificar el artículo impugnado, omitió identificar en primer término los elementos esenciales del derecho a la educación intercultural y acreditar su cumplimiento a la luz de los parámetros constitucionales y los estándares internacionales en la materia.

A mayor abundamiento, el derecho a la educación intercultural bilingüe debe entenderse a partir de la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, así como atender a la importancia de preservar y enriquecer sus lenguas y conocimientos, al igual que todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

Al respecto, el artículo 3 de la Constitución Federal establece el derecho a la educación y la correlativa obligación del Estado de proporcionar la educación, que tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

En consecuencia, es deber del Estado garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Asimismo, el referido precepto constitucional señala que la educación será gratuita, laica, su criterio orientador será el progreso científico y luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; será

³⁰ Véase el artículo 5 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

democrática, nacional, de calidad y contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

En sentido similar, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, consagra el derecho de toda persona a la educación, que deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz y, asimismo, se conviene que la educación capacitará para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

El artículo 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que estos pueblos tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, así como a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación, para lo cual los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma, además de establecer el artículo 8 de la Declaración, el derecho de los pueblos indígenas a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Por último, es relevante destacar que el artículo 29 del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes señala como objetivo de la educación de los niños el impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

A la luz de estos principios rectores del derecho a la educación contenidos en la Norma Fundamental e instrumentos internacionales en comento, la Ley General de Educación refiere en sus numerales 2, 5, 6 y 8 el derecho de todo individuo a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, la que será laica y gratuita cuando provenga del Estado, además de ser democrática, nacional, de calidad y contribuir a la mejor convivencia humana.

Adicionalmente, en la fracción IV de su numeral 7 precisa que en todo momento promoverá el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, que los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

Asimismo establece que la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la normativa en la materia estará a cargo de las autoridades educativas federales, estatales y municipales, correspondiendo a las primeras, en exclusiva, determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, así como elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

diversos sectores sociales involucrados en la educación.³¹

En concordancia con lo anterior, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas precisa que las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional y son una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana,³² debiendo el Estado reconocer, proteger y promover la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales,³³ así como garantizar que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, así como a la práctica y uso de su lengua indígena.³⁴

De lo destacado, puede concluirse que la normativa constitucional, convencional y legal consagra el derecho a la educación, exigiendo que sea obligatoria, gratuita, laica y tienda a abatir la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios buscando la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer la dignidad de la persona y evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; la educación debe buscar la dignidad de la persona, el aprecio y respeto por la diversidad cultural, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad de los pueblos y comunidades indígenas, a través de una educación bilingüe e intercultural que se preste conforme a planes y programas que abarquen contenidos regionales que reconozcan la herencia cultural de estos pueblos, ello de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las propias comunidades indígenas.

Luego entonces, partiendo del reconocimiento de la diversidad cultural y el respeto a la identidad, lengua y tradiciones de los pueblos y comunidades

³¹ Véase los artículos 11 y 12, fracciones I y III, de la Ley General de Educación.

³² Véase el artículo 3 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

³³ Ídem, artículo 5.

³⁴ Ídem, artículo 11.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

indígenas, el derecho a la educación bilingüe e intercultural de dichos actores cobra relevancia y se relaciona con el principio de progresividad pues rige la materia de derechos humanos.

Por lo tanto, como se ha dicho en el desarrollo del presente concepto, las medidas adoptadas por el Congreso del Estado de Guerrero, vulneran este derecho y principios en detrimento de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas de esa entidad.

Por otra parte, no es ocioso mencionar que la Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha sintetizado los aspectos esenciales de instrumentos normativos previamente citados y los resultados de las numerosas conferencias en materia de educación indígena, ello con el fin de presentar conceptos y aspectos que pueden ser útiles para orientar las futuras actividades y políticas en este ámbito.

Es así como emitió las Directrices sobre la Educación Intercultural³⁵, que representan un criterio orientador de la política educacional en todo el mundo, haciendo énfasis en el enfoque intercultural de la misma, a partir de la idea de educación tal y como la conciben los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de tal suerte que, a partir del análisis de esta postura internacional surgen tres principios básicos que deberían guiar las políticas sobre la educación intercultural, a saber:

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

³⁵ UNESCO, Sección de Educación para la Paz y los Derechos Humanos, División de Promoción de la Educación de Calidad, Sector de Educación, París, 2006.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- Principio II – La educación intercultural enseña a cada educando los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad.
- Principio III – La educación intercultural enseña a todos los educandos los conocimientos, actitudes y las competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, el entendimiento y la solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos y entre naciones.

En estos términos, se considera que la modificación legislativa que llevó a cabo el Congreso del Estado de Guerrero, resulta incompatible con los estándares indicados en la materia de educación bilingüe e intercultural.

Como se adujo, la norma impugnada que resultó modificada deja en segundo plano el derecho a la educación y de conocimiento de sus lenguas originarias, pues inicialmente establecía el derecho de las niñas y niños indígenas para **acceder a la educación básica, media superior y superior en su propio idioma**, en un marco de formación bilingüe e intercultural.

Contrario a ello, el texto publicado el pasado 24 de agosto de 2018, únicamente prevé la obligación de establecer centros y brindar cursos para el conocimiento de las lenguas originarias, con lo cual les despoja del derecho de realizar estudios en todos los niveles educativos en la lengua indígena que se habla en el pueblo o comunidad a la que pertenece, en contravención a sus derechos educativos y lingüísticos.

Por otra parte, no debe soslayarse que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 622/2015, hizo patente que el derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear su lengua se encuentra reconocido en el artículo 2o. de la Norma Fundamental; en la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y en los tratados internacionales, de donde es posible derivarlo como derecho humano.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En efecto, del derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas es posible derivar el derecho de éstos a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Así, todos los mexicanos tienen derecho a comunicarse en la lengua que hablen sin restricciones, en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras. Asimismo, en dichas disposiciones se establece un claro deber para el Estado mexicano de adoptar medidas positivas para preservar y enriquecer las lenguas indígenas.³⁶

Además, el uso de las lenguas indígenas se relaciona de manera directa e inequívoca con el derecho fundamental de libertad de expresión de sus hablantes y para ello, resulta importante que los pueblos y comunidades tengan acceso a su lengua y cultura a través de las instancias educativas.

En ese sentido, sirve como criterio orientador, la tesis 1a. CLI/2016 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta Libro 31, Junio de 2016, Tomo I, pág. 706, del rubro y texto siguientes:

"PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO QUE TIENEN A EMPLEAR Y PRESERVAR SU LENGUA INCIDE EN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN. La libertad de expresión está estrechamente vinculada con el derecho a usar la lengua, pues la expresión y la difusión de los pensamientos e ideas son indivisibles. Así, una restricción en el medio por el cual se expresa un mensaje, también es una limitante a la libertad de expresión. Por otro lado, la tutela efectiva de la libertad de expresión y los derechos lingüísticos de las comunidades indígenas fomenta una ciudadanía

³⁶ Tesis Aislada 1a. CXLVI/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Libro 31, Junio de 2016, Tomo I, pág. 703, del rubro: ***"PUEBLOS INDÍGENAS. EL DERECHO A PRESERVAR Y EMPLEAR SU LENGUA DERIVA DEL DIVERSO A LA LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE AQUELLOS, RECONOCIDO POR EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."***



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

activa en un gobierno democrático. Lo anterior, en tanto que la libertad de expresión permite que las personas decidan con mayor información lo que les es conveniente."

Expuesto lo anterior, se colige que las modificaciones al artículo 49 de la Ley Número 701. de la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura Indígena del Estado de Guerrero no atiende a los parámetros nacionales e internacionales en materia de educación bilingüe e intercultural de los pueblos y comunidades, lo que además impacta en su derecho a la libertad de expresión, por lo que ese Alto Tribunal debe decretar su inconstitucionalidad.

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

La protección al derecho humano de acceso a la información reconocido en el artículo 6° de la Norma Fundamental, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto Constitucional, mismo que únicamente admite como excepciones las señaladas en el propio texto constitucional; en ese tenor, la información que ha de considerarse como reservada, conforme a lo establecido en la fracción I, del apartado A del numeral en cita que, en esencia, precisa: "Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada **temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional**, en los términos que fijen las leyes."

De este modo, podemos afirmar, que la Constitución es clara al permitir la restricción del derecho a la información pública, al estipular la posibilidad de reservar el acceso a la misma, no obstante, esta restricción solo podrá realizarse bajo las premisas siguientes:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

1. Debe realizarse por tiempo determinado.
2. Por razones de interés público o de seguridad nacional.
3. En los términos que fijan las leyes.

Respecto al último requisito, señalado con el número 3, es necesario aclarar que "las leyes" a que hace referencia, conforme a la fracción VIII, del apartado A, artículo 6° del mismo texto constitucional, es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este sentido, la información que se considerará reservada o confidencial, sólo puede ser establecida por la ley que al efecto emitió el Congreso de la Unión, donde se establecieron las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información³⁷

Sentado estos presupuestos, ahora se expondrán los motivos por los que se estiman inconstitucionales los artículos 120, segundo párrafo, 125 y 126, primer párrafo, de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, los cuales comprenden las siguientes temáticas:

- a) Reserva de la información contenida en las bases de datos.
- b) Registro Administrativo de Detenciones.

Lo anterior se verifica de la literalidad de los artículos impugnados, los cuales establecen que:

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

³⁷ "Artículo 6° (...)

A. (...)

VIII. El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

(...)

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. (...)"



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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

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

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

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

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

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

Así es que, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal como requisitos válidos para limitar el derecho de acceso a la información, y lo que se infiere de los artículos transcritos se puede advertir un distanciamiento de los principios y bases generales que regulan el ejercicio del derecho de acceso a la información, e modo que la norma impugnada se traduce en una afectación a ese derecho humano por tanto se genera su inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, en seguida se desarrollan de modo más específico los motivos de inconstitucionalidad:

a) Se establece una reserva de información indeterminada o permanente.

La Norma Fundamental en el ya citado artículo 6º dispone que la reserva de información únicamente puede ser de carácter temporal que a su vez ha sido especificada en la ley secundaria, en atención a lo dispuesto por el. De este



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

modo, es dable afirmar que la reserva permanente de un documento público es inequívocamente inconstitucional.

En el caso, una interpretación literal de los artículos 120, segundo párrafo, 125 y 126 de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, permite advertir que la disposición de la reserva de información no está sujeta a una temporalidad determinada, pues no especifica el período por el cual, de modo que la falta de determinación permite a las autoridades negar el acceso a tales datos de manera permanente o por tiempo indefinido.

El carácter de temporalidad de una reserva, atiende a un interés público, es decir, por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de los gobernados, y donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda. No obstante, esta posibilidad de restringir el acceso a la información no se actualiza en todos los casos, ni mucho menos adquiere un carácter permanente o indeterminado, *ad perpetuam*, sino que debe atender al caso en concreto y en función de un fin, por un período de tiempo, por tanto, cuando ese fin desaparece o se cumple la temporalidad indicada, y desaparecen las causas que permite la restricción al derecho de acceso a la información.

En ese orden de ideas, se aduce la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, toda vez que no establecen temporalidad para la reserva de información de los supuestos que en su texto se indican, ni precisa las circunstancias específicas por las cuales se tome tal determinación, dejando inoperante el principio de máxima publicidad.

Por su parte, este principio no sólo obliga al ente encargado de aplicar la ley, sino al propio legislador. Por esto, es claro que los artículos 120, segundo párrafo, 125 y 126 de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero no acatan el principio de máxima publicidad, por el contrario, lo revierten, al contemplar como regla general la reserva de toda la información.

Por lo anterior, los artículos impugnados, al omitir un plazo de reserva o la especificación de que la misma es temporal, genera un régimen especial de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

restricciones a un derecho humano que no se encuentra previsto en la Norma Fundamental, vulnerando así el derecho de acceso a la información, razones de las cuales deviene su invalidez.

b) Las razones por las que se señala reservada la información pública, no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional.

La posibilidad de reservar temporalmente información pública, si bien es cierto queda autorizada por el artículo 6° de la Norma Fundamental, no puede darse en forma indiscriminada y genérica, sino que únicamente puede adquirir sustento en el interés público y la seguridad nacional.

En el Dictamen de la Cámara de Diputados, de la reforma al artículo 6° de la Constitución, se afirmó: *"que como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto y admite excepciones. En efecto, existen circunstancias en que la divulgación de la información puede afectar un interés público valioso para la comunidad. Por ello, obliga a una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal."* Por tanto, es posible aducir que reserva debe tener una justificación sustentada en el interés público.

En cambio, la reserva genérica de la información como se señala en los artículos 120 segundo párrafo, 125 y 126 primer párrafo de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, no se justifica en un interés público. Esto es así, porque si bien es cierto puede ser válida la reserva de alguna de la información que señala tal dispositivo, solo puede realizarse en determinados casos y circunstancias, debe establecerse como una restricción y no como una regla general.

El contenido de los artículos impugnados, atiende a reservar por disposición de ley, la totalidad de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema de Seguridad Pública de Guerrero, lo que no permite la valoración



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

casuística y determinada de circunstancias concretas de esa información que permitan motivar su carácter de reservado.

De la lectura de los artículos combatidos, se aprecia que no se justifica el interés público en todos los supuestos de información a los que hace referencia, lo cual se traduce en su inconstitucionalidad, por limitar el derecho a la información fuera de los supuestos autorizados por la norma constitucional.

La norma fundamental, permite la reserva –temporal– de la información, pero exige que esta obedezca a un daño al interés público o a la seguridad nacional que pueda provocarse por su divulgación.

Es más, el derecho de acceso a la información pública se encuentra plenamente reconocido en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en los que, de la misma manera, sólo admiten como restricción razones de interés público; por lo tanto, es necesario, que una temporalidad determinada sea su limitante.

Imperan para este derecho, los principios de máxima publicidad y transparencia, de los cuales hace omisión la norma impugnada, al mantener de forma confidencial datos e información que pudieren resultar necesarios para garantizar los derechos de las personas y la estabilidad democrática del Estado, por lo que se reconoce que toda persona puede acceder a información de carácter pública, la cual puede ser restringida por un limitado catálogo de excepciones, contemplando que toda negación al acceso a información pública deberá ser motivada, correspondiendo al Estado acreditar que se hace en beneficio de un bien mayor.

Sobre ello, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece las únicas directrices bajo las cuales la información puede clasificarse o reservarse.

Sobre este último aspecto, el artículo 113 de la citada ley, determina que deberá reservarse información cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable, menoscabe negociaciones y relaciones internacionales, pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física obstruya la prevención o persecución de los delitos, vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.

En apoyo a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que:

*"Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley - en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información."*³⁸

De esta jurisprudencia internacional se deduce que, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. Sin embargo, no se puede pasar por alto que, este derecho tiene límites o excepciones estrictamente estipulados en la Constitución Federal, y su ejercicio se encuentra limitado por:

- A. Los intereses nacionales.
- B. Los intereses de la sociedad.
- C. Los derechos de terceros.

³⁸ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrafo 229.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Dichas limitantes, han dado origen a la figura conocida en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático".

En otras palabras, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho a la información no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan.

En ese orden de ideas, sentados en las bases que el derecho a la información tiene como una de sus limitantes la seguridad nacional, conviene hacer las siguientes puntualizaciones en ese rubro.

Esta materia se rige por normas específicas que la regulan, a razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales. Empero la seguridad nacional escapa al ámbito de las causas por las que el legislador del Estado de Guerrero puede restringir el acceso a la información pues esta materia- seguridad nacional- queda fuera de sus atribuciones.

Esto es así porque la Seguridad Nacional es una tarea que le compete en forma exclusiva al Ejecutivo Federal de acuerdo con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal,³⁹ y se ejerce en términos de una ley respectiva. En esa línea, la Ley de Seguridad Nacional dispone, en su artículo 8, que por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁴⁰

³⁹ "Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

(...)"

⁴⁰ "Artículo 8.- A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

(...)



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Es así como tampoco se justifica una causal de seguridad nacional en los artículos impugnados de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, porque esta es una materia que ya se encuentra regulada constitucional y legalmente, y no hay lugar para que el legislador local emita una norma como la impugnada.

c) La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión.

Si bien es cierto, que el derecho de acceso a la información admite restricciones, éstas deben cumplir con dos condiciones para ser válidas:

1. Que tengan sustento legal, tanto en sentido material como formal, impidiendo que se deje al arbitrio de las autoridades.
2. Que se encuentren concordancia con lo establecido en el marco constitucional y convencional.

Para el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una norma restrictiva en todo sentido, y contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de sus actuaciones, así como fuera del marco constitucional y convencional. Cuenta habida que soslaya los principios y bases generales contenidos en la ley emitida por el Congreso de la Unión.

El derecho al acceso a la información reconocido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entendido como el derecho de toda persona a solicitar, investigar, buscar, recibir y difundir información, tiene como regla general el acceso a la información y como excepción la clasificación de reserva. Dicha clasificación, debe realizarse a través del análisis casuístico que realice el sujeto obligado.

V. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y (...)"



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Es decir, el ejercicio del derecho al acceso a la información trae aparejado como deber de los sujetos obligados, la ponderación entre la información que, de ser divulgada, podría generar un daño desproporcionado a valores jurídicamente protegidos, frente a aquella información que debe ser accesible *per se*. Para ello, debe realizarse una "prueba de daño" a efecto de evaluar y determinar qué información es específica y precisa puede ser clasificada como reservada o si debe ser pública.

De tal suerte que se evidencia que los preceptos impugnados vulneran este derecho de acceso a la información, al prever que toda la información contenida en las bases de datos del Sistema de Seguridad Pública debe considerarse reservada sin contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe adquirir tal carácter.

Por tanto, como ya se mencionó la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño, la cual consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no, en tanto que su divulgación ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios que podrían lograrse con la difusión de la información.

En ese sentido, la Corte Interamericana en el caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, refirió que *"todo denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de revelar la información."*⁴¹

Asimismo, es imperante destacar la Declaración Conjunta de 2004, en donde los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE efectuaron

⁴¹ Corte IDH, Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010., párrafo 230.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial.

Ahí se estableció, en términos generales que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”.

En la misma Declaración Conjunta de 2004 se señaló que “se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta”.

En el marco interamericano se ha precisado que el deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales.⁴² En el cual se ha distinguido que el Estado tiene la obligación de definir en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información. El derecho de acceso está regido por los principios de buena fe y máxima transparencia, por lo cual, en principio, la información en poder de los entes estatales debe ser pública salvo las excepciones limitadas establecidas por la ley.

⁴² Véase: “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: Segunda edición.” (OEA documentos oficiales; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 9/12).



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En todo caso, excepciones como “seguridad del Estado”, “defensa nacional” u “orden público” deben ser definidas e interpretadas de conformidad con el marco jurídico interamericano y, en particular, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ningún caso puede mantenerse secreta y reservada a los órganos de administración de justicia o de esclarecimiento histórico, la información sobre graves violaciones de derechos humanos imputadas a las agencias del Estado.

Sólo por añadidura conviene mencionar que, en años recientes, tanto la Corte Interamericana como la Comisión han expandido su jurisprudencia sobre el tema de información reservada o secreta en el contexto de violaciones grave a derechos humanos, en casos como Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219; o el Informe No. 116/10 (Fondo), Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”), Guatemala, 18 de febrero de 2011; y el Informe No. 117/10 (Fondo), Caso 12.343, Edgar Fernando García y otros, Guatemala, 9 de febrero de 2011.

En conclusión, como ya se ha desarrollado en el presente concepto de invalidez el texto fundamental, el derecho de acceso a la información admite restricciones siempre que estas queden sujetas a una temporalidad, así como a considerar las circunstancias en las que la difusión de aquella pueda afectar el interés público a la seguridad nacional, y a que esto ocurra dentro del marco de sistemático de la ley. Distinguiéndose así, que el acceso a la información es la regla general, y la reserva de información es la excepción al principio de máxima publicidad.

En cambio, en el caso de los artículos 120, segundo párrafo, 125 y 126 de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, se han invertido los supuestos constitucionales, de modo que se establece como reservada la totalidad de la información que obre en las bases de datos del Sistema de Seguridad Pública, señalando circunstancias concretas, que en el caso no se cumplen dado que la norma:

- a) Establece una reserva de información permanente o indeterminada.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- b) Las razones por las que se señala reservada la información pública, no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional.
- c) La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión.

Por esas razones debe declararse la invalidez de los artículos señalados en el presente concepto de invalidez, pues en los términos que ha sido precisado, se vulnera el derecho humano de acceso a la información, así como las bases y principios constitucionales y convencionales que rigen la materia.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad e inconveniencia de los Decretos y artículos impugnados, publicados el 24 de agosto de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, y que en su caso determine los efectos que estime pertinentes, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

"ARTICULO 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;

(...)"



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

*“ARTICULO 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 regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran derechos humanos.

Esta acción se identifica con el objetivo “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y específicamente con la meta 10.3, “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Es así como el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, cobra trascendencia, ya que al reconocerse éste, se garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas indígenas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la "Agenda 2030" con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las comunidades indígenas sean consultadas sobre las medidas legislativas susceptibles de afectarles, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante el debido respeto de los parámetros nacionales e internacionales en la materia.

De este modo, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero del día 24 de agosto de 2018 que contiene el Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (Anexo dos).

3. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero del día 24 de agosto de 2018 que contiene el Decreto por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (Anexo tres).

4. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo cuatro).

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

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

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

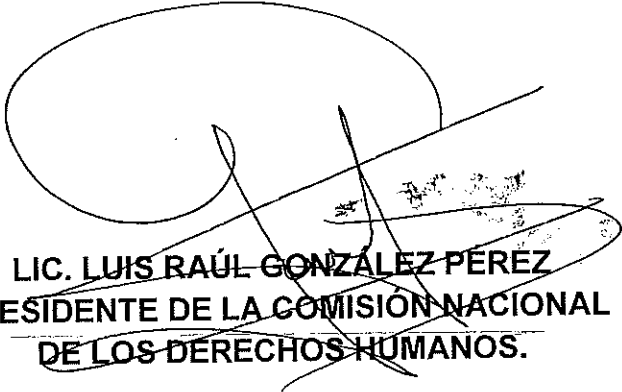


COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

Ciudad de México, a 24 de septiembre de 2018.



LIC. LUIS RAÚL GONZALEZ PEREZ
PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

RFPS

