

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
113/2022
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ
Colaboró: Zulma Marlene Lara Ceballos e Ivonne Karilu Muñoz García

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado De Guerrero, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa en materia indígena y afromexicana.

Adicionalmente, en lo particular, impugnó los artículos 2, en sus fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701, al considerar que transgreden los principios de seguridad jurídica y legalidad.

En ese sentido, el problema jurídico que este Tribunal Pleno debe resolver consiste en determinar si en el proceso legislativo que culminó con el citado Decreto número 183 se consultó a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas, de conformidad con los parámetros establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de considerar que sí se cumplió con el estándar de la consulta, se procederá a analizar la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701, a la luz de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	11
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	12

III.	LEGITIMACIÓN	Fue presentado por parte legitimada.	12-13
IV.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima la causal de improcedencia interpuesta por el Poder Legislativo del Estado de Guerrero.	14-17
V.	ESTUDIO DE FONDO		17-90
	A. Vulneración al derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.	En este apartado se establece el i) parámetro de regularidad constitucional de la consulta previa en materia indígena y afromexicana y, posteriormente, se realiza el ii) análisis de constitucionalidad del decreto impugnado. Se concluye que la consulta realizada cumple con los requisitos establecidos por esta Suprema Corte y lo que procede es reconocer la validez.	18-84
	B. Vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica.	En este apartado se expone el i) parámetro de regularidad constitucional del principio de legalidad y seguridad jurídica y, posteriormente se realiza el ii) análisis de la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701. A partir de una interpretación sistemática, se concluye la validez de las normas impugnadas.	84-90

VI.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto Número 183 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando V de esta decisión. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	90-91
-----	----------	---	-------

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
113/2022**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

COTEJÓ

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NUÑEZ

Colaboró: Zulma Marlene Lara Ceballos e Ivonne Karilu Muñoz García

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cinco de junio de dos mil veintitrés** emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 113/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintidós.

Adicionalmente, se impugnan en lo particular los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la mencionada ley¹, al considerar que vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad.

¹**Artículo 2.** Son objetivos de la presente ley:

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

II. [...]

III. 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;

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Publicación del Decreto.** El cinco de julio de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.
2. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el cuatro de agosto de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la totalidad del Decreto, y en lo particular, de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de dicha Ley.
3. **Preceptos que se consideran violados.** En la demanda, la accionante señaló como preceptos constitucionales y convencionales vulnerados los artículos 1, 2, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
4. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente formuló los conceptos de invalidez siguientes:

a) **Primero.** La *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y*

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

Afromexicanas del Estado de Guerrero vulnera el derecho a la consulta de pueblos y de comunidades indígenas y afromexicanas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ya que a pesar de que se realizaron distintas acciones para tal efecto por parte del legislativo, las mismas no superan el estándar convencional y constitucionalmente exigido.

- b) Si bien con la emisión del decreto impugnado el Poder Legislativo local pretendió dar cumplimiento a la sentencia dictada por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 81/2018², lo cierto es que **la consulta realizada en el procedimiento legislativo, que dio origen al decreto impugnado, no se llevó a cabo de conformidad con los estándares nacionales e internacionales establecidos para tal efecto.**
- c) Dentro de las acciones meramente preparativas realizadas por el legislador está la creación de un sitio electrónico que contiene todo lo relativo al proceso de consulta indígena y afromexicana. Sin embargo, apenas el 31.7% de la totalidad de viviendas del Estado de Guerrero cuenta con internet, de las cuales solo 20.4% cuenta con computadora, laptop o tableta³. Por ende, es posible

² **Acción de inconstitucionalidad 81/2018.** Fallada en sesión de 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, y por mayoría de nueve votos se declaró la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, ambas por falta de consulta en materia indígena.

Se decidió, por mayoría de diez votos, que la declaración de invalidez surtiría sus efectos a los 12 meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local, en la inteligencia de que éste realice las consultas respectivas en materia indígena y afromexicana, y legisle en la materia.

³ Se refieren a los datos del Censo de población y vivienda 2020 del INEGI.

concluir que la manera de informar es deficiente y no llega a la población interesada.

- d) **La “fase preconsultiva” no se realizó de manera adecuada**, ya que la forma de llevar a cabo el proceso, la intervención y la formalización de acuerdos no se definió de común acuerdo, entre autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas.
- e) **La “fase informativa” no satisface la exigencia de contar con la información necesaria**, en relación con los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública. Tampoco se realizó un diagnóstico sobre los sistemas normativos indígenas que permitiera un entendimiento y diálogo intercultural.
- f) La información distribuida versó sobre el contenido normativo de la Ley impugnada, sin embargo, solamente en la versión en español se contiene el texto íntegro o completo de la misma; lo cual no acontece en las versiones distribuidas en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl.
- g) Del Dictamen que dio origen al Decreto **no es posible afirmar que existió una etapa deliberativa y de diálogo**, pues en la Ley no se incorporaron las propuestas de dicho sector poblacional.
- h) **Segundo.** Los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero únicamente reconocen personalidad y derechos a los pueblos indígenas y a las comunidades afromexicanas⁴, **excluyendo a las**

⁴ **Artículo 2.** Son objetivos de la presente ley:

comunidades indígenas, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del país y en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- i) Dada la definición de la Constitución Política del país de pueblos y comunidades indígenas, debe entenderse que puede haber distintas comunidades que, si bien comparten rasgos de identidad en común integrando un mismo pueblo, pueden tener diversas formas de organización, usos y costumbres. Por lo tanto, **la omisión de mencionar a las comunidades indígenas en esos artículos no solo genera incertidumbre jurídica a esos colectivos, sino que constituye una denegación de su personalidad jurídica y de sus derechos.**
- j) Los artículos impugnados impedirían que las comunidades indígenas ejerzan sus derechos colectivos de manera autónoma e independiente, en cuanto a su régimen interior, respecto de otras comunidades del mismo pueblo. Podría incluso llegarse al extremo de exigir que las comunidades que integran un pueblo indígena establezcan un régimen de gobierno interno homologado, lo cual es una transgresión al derecho de libre determinación de las comunidades indígenas.

IV. Reconocer los derechos y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado y de las personas que lo integran.

V. [...]

VI. 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;

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

5. **Registro y turno.** En acuerdo de diez de agosto de dos mil veintidós, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 113/2022 y se turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
6. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se ordenó dar vista para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, se ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial conviniera.
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** Por escrito presentado el veinte de septiembre de dos mil veintidós, Yanelly Hernández Martínez, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, rindió informe en los términos siguientes:
 - a) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia que establece que **son improcedentes las controversias pendientes de resolverse** debido a que hasta la fecha la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado sobre la consulta indígena materia de este asunto, a pesar de que el Congreso local le remitió distintos informes sobre el cumplimiento de la resolución de la **acción de inconstitucionalidad 81/2018⁵**.

⁵ *Op.cit.* Acción de inconstitucionalidad 81/2018.

- b) Asimismo, toda vez que no se ha emitido auto o declaratoria de cumplimiento de sentencia, debe considerarse que existe un “motivo manifiesto e indudable de improcedencia”, pues se encuentran *sub júdice* los actos y acciones establecidos por este Alto Tribunal, actualizando la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.
- c) No es cierto que la emisión del Decreto Número 183 vulneró los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ya que previo a su emisión **se realizó una consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.**
- d) Las diversas acciones que conformaron la consulta se sustentaron principalmente en la aprobación de un protocolo para desarrollar el *proceso de consulta*; se entregaron invitaciones a los pueblos y a las comunidades con el apoyo y la información proporcionada por diversas autoridades; las poblaciones comunicaron al Congreso local si deseaban o no participar y de qué forma; y se les consultó de manera directa y en lo individual.
- e) **La consulta fue previa** a la adopción de las medidas legislativas; fue **libre**, ya que se aseguraron las condiciones de seguridad y de transparencia durante la realización, sin coerción, intimidación o manipulación; fue **informada**, pues se precisó la naturaleza y las consecuencias de las iniciativas; fue **culturalmente adecuada**, en tanto que se hizo de acuerdo con sus costumbres y tradiciones; y fue **de buena fe**, con la finalidad de llegar a un acuerdo, pues se realizó a través de procedimientos claros y con la participación de los pueblos interesados.

- f) Se debe tomar en cuenta **todas las implicaciones** que conlleva la realización de las consultas indígenas en lugares con las características del Estado de Guerrero, en el que la población a consultar se encuentra distribuida en la mayor parte del territorio.
- g) La extensa labor de consulta fue realizada por la legislatura de la forma siguiente:
- **Fase preconsultiva.** Inició con la invitación a los ochenta ayuntamientos municipales y al Consejo Municipal de Ayutla de los Libres Guerrero; se entregó la propuesta de lineamientos a las autoridades reconocidas en los municipios y localidades; se distribuyeron dos mil seiscientos dieciocho invitaciones y propuestas, de las cuales más del 30% aceptó participar, 34.11% no aceptó y el restante no dio respuesta.
 - **Fase informativa.** Se llevó a cabo a través de asambleas a nivel municipal o regional conforme a la organización de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas residentes. Se entregaron las iniciativas, un extracto del documento explicativo y se informó el proceso de consulta.
 - **Fase deliberativa.** Se realizó en algunas localidades mediante asambleas comunitarias organizadas por las instituciones representativas de estas poblaciones, con el fin de analizar de forma colectiva las iniciativas de reforma.
 - **Fase de recepción, acuerdos y de diálogo.** Las instituciones representativas establecieron un diálogo con los representantes del Poder legislativo local para llegar a los acuerdos alcanzados respecto de la ley impugnada.

- h) Los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas contaron en todo momento con información completa respecto al contenido normativo del Decreto Número 183, la cual les fue proporcionada en su lengua originaria, de forma culturalmente adecuada, sencilla y comprensible.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero. Mediante escrito presentado el trece de septiembre de dos mil veintidós, Jorge Salgado Parra, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, rindió informe en los términos siguientes:

- a) El Decreto impugnado **no vulnera el derecho de consulta previa indígena, pues esta fue llevada a cabo por el Congreso local.**
- b) De la exposición de motivos de la norma cuestionada se pueden advertir las diversas acciones que se llevaron a cabo: la coadyuvancia con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas en Guerrero (INPI) para la vinculación con traductores e intérpretes de lenguas originarias; el Protocolo aprobado para la realización de la consulta; la participación de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos; y la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en Guerrero (INEGI), el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), diversas Secretarías Estatales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.
- c) La **fase preconsultiva** inició con la invitación a los ochenta ayuntamientos municipales y al Consejo Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero, y la distribución de un total de dos mil

quinientos ochenta y seis invitaciones y lineamientos en pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de los cuales novecientos cuarenta y dos aceptaron participar y ochocientos noventa y tres no aceptaron participar en el proceso de consulta de la iniciativa por la que se reforman diversas disposiciones de la Ley número 701 impugnada; mientras que de los restantes no hubo una respuesta.

- d) Por otro lado, no es cierto que los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701 transgredan el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Política del país, así como el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien los preceptos legales reconocen la personalidad de “los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas”, ello no significa el desconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, ya que éstas son parte integrante de los pueblos indígenas.
- e) Si en lo general se reconocen derechos a los pueblos indígenas, en lo particular es evidente que las comunidades que los integran gozan del reconocimiento de su personalidad y de derechos. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS”**⁶.

⁶ Tesis de la Primera Sala. Publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Registro: 2004169. Amparo en revisión 631/2012. Sentencia 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- 9. Pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.
- 10. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintidós se ordenó cerrar la instrucción y enviar el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA.

- 11.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país⁷ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁸, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó que la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero transgrede derechos humanos previstos en la Constitución Política del país y en diversos tratados internacionales.

⁷ **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; [...]

⁸ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

II. OPORTUNIDAD.

- 12.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en la que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial⁹.
- 13.** En el caso, el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero fue publicado el cinco de julio de dos mil veintidós. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **seis de julio al cuatro de agosto de dos mil veintidós**.
- 14.** Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el último día del plazo; es decir, el **cuatro de agosto de dos mil veintidós**, su interposición resulta **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN.

- 15.** Este Tribunal Pleno advierte que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada**.
- 16.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un

⁹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que considere violatorias de derechos humanos.

17. En el caso, este requisito se cumple, en tanto que la Comisión accionante impugnó el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero*, por falta de consulta indígena y afromexicana, así como por vulnerar los principios de legalidad y seguridad jurídica.

18. Asimismo, se cumple con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁰, pues la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del órgano legislativo¹¹.

¹⁰ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

¹¹ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

19. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

20. En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero señala que se actualizan las causales de improcedencia previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia¹², pues el **Decreto número 183** por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la **Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero** se emitió en cumplimiento a la ejecutoria de una diversa acción de inconstitucionalidad.

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

[...]

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

[...]

¹² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

III. Contra normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

[...]

IV. Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

21. Este Tribunal Pleno considera que no asiste razón a la autoridad, en tanto que la emisión del Decreto impugnado constituye un **nuevo acto legislativo**, tal como se explica a continuación:
22. El veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹³ y declaró la **invalidéz del 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, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.
23. En el segundo resolutivo, la ejecutoria señaló que la declaratoria de invalidéz **surtiría sus efectos a más tardar a los doce meses siguientes a la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación**. Por lo tanto, se vinculó al Congreso del Estado de Guerrero para que en dicho plazo **legislara lo correspondiente, previa consulta** a los pueblos y a las comunidades indígenas de la entidad, de conformidad con los parámetros ahí establecidos.
24. Ahora bien, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero señala que, en cumplimiento a la citada acción de inconstitucionalidad 81/2018, realizó un proceso de consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y

¹³ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidéz del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

afromexicanas a fin de emitir el Decreto número 183 aquí impugnado, por lo que la acción intentada es improcedente, ya que su emisión es consecuencia de la ejecutoria dictada por este Alto Tribunal, respecto de la cual aún no existe pronunciamiento sobre su cumplimiento.

25. Como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo que alega el Poder demandado, **no se actualizan las causales de improcedencia aducidas**, pues el Decreto número 183 impugnado es un nuevo acto legislativo, susceptible de ser impugnado por la accionante.
26. En efecto, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo se deben reunir los siguientes dos aspectos: **a)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y, **b)** que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, que realmente se haya generado un cambio en el sentido normativo (criterio material).
27. El decreto impugnado cumple con dichos requisitos, pues el Congreso del Estado de Guerrero llevó a cabo todo un proceso legislativo en el que se agotaron las etapas de iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación (con independencia de la valoración que se hará en el siguiente apartado sobre la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas), haciendo modificaciones normativas a diversos artículos de la Ley número 701.
28. Además, como se señaló con anterioridad, de conformidad con la acción de inconstitucionalidad 81/2018, la invalidez del Decreto surtiría sus efectos a los **doce meses** siguientes de la publicación de la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, por lo que si la ejecutoria se publicó en dicho medio **el catorce de abril de dos mil veintiuno, el plazo de doce meses feneció el catorce de abril de dos mil veintidós**, fecha

en la que el Decreto número 778, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, **dejó de tener vigencia**.

29. Por ende, si **el Decreto número 183** por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701, aquí impugnado, **se publicó** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero **el cinco de julio de dos mil veintidós**, esto es, ochenta y dos días después que dejó de tener vigencia el decreto anterior, es claro que se trata de **un nuevo acto legislativo que puede ser analizado mediante esta acción de inconstitucionalidad**.
30. Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 255/2020¹⁴ y 274/2020¹⁵.
31. Finalmente, debe precisarse que este Tribunal Pleno no advierte de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, por lo que se procede a analizar el fondo del asunto.

V. ESTUDIO DE FONDO.

32. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer dos conceptos de invalidez: **uno** enfocado en la ley en lo general por la vulneración del derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y **otro** enfocado en dos

¹⁴ Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (Ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea

¹⁵ Resuelta en sesión de seis de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente, Ministro Pérez Dayán.

artículos en lo particular (2, fracciones I y III, y 25) por transgredir los principios de legalidad y seguridad jurídica.

33. Este Tribunal Pleno considera que ambos conceptos de invalidez resultan **infundados**, toda vez que sí se realizó un proceso de consulta previa conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia y los artículos referidos en lo particular no vulneran el principio de legalidad.
34. A fin de explicar la conclusión alcanzada, el estudio se divide en dos grandes apartados: **A)** Vulneración al derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, el cual a su vez se subdivide en dos temas: **i)** parámetro de regularidad constitucional y **ii)** análisis de constitucionalidad del decreto impugnado; y, **B)** Vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica, el cual se subdivide en dos temas: **i)** parámetro de regularidad constitucional y **ii)** análisis de la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701.

A) VULNERACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS.

i) Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta previa.

35. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2° de la Constitución Política del país y los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades

tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

36. En la **controversia constitucional 32/2012**¹⁶, este Tribunal Pleno consideró que el derecho a la consulta se desprende de los postulados del artículo 2° de la Constitución Política del país, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. Por lo tanto, se precisó que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos de los diversos 1° de la Constitución Política del país y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se imponían una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a estos grupos¹⁷.

¹⁶ Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁷ En dicho precedente, el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce. El Tribunal Pleno estableció que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local impugnada.

Al respecto, se determinó que no constaba en juicio que el municipio de Cherán hubiera sido consultado —de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban— por lo que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado la esfera de competencia y derechos del municipio. En consecuencia, se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

37. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**¹⁸ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectarles directamente.
38. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**¹⁹ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.
39. De lo anterior, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.
40. De igual forma, se ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y a las comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

¹⁸ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

¹⁹ Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

41. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**²⁰ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**²¹ se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.
42. Ahora, respecto a los pueblos y a las comunidades afromexicanas, debe destacarse que el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2° de la Constitución Política del país, a efecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además, de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social²².
43. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**, este Alto Tribunal determinó que el derecho de

²⁰ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

²¹ Resueltas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

²² **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible (...)

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

los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, **se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas**, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses²³.

44. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018** este Alto Tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y a comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes²⁴:

²³ Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

²⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) **Fase de diálogo** entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

45. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a

entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

la consulta de los pueblos y de las comunidades indígenas y afroamericanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador²⁵, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y de las comunidades indígenas o afroamericanas a raíz de una decisión gubernamental.

46. La consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente²⁶.

²⁵ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

²⁶ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

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

[...]

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

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

47. Así, la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afroamericanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por lo tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

- i. **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades deben ser involucradas lo antes posible en el proceso²⁷. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan, del proyecto de desarrollo, de la inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad²⁸.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de 2012. “181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso.”

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

²⁸ **Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**, resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González

- ii. **Libre**²⁹. Las autoridades estatales deben abstenerse de influir en las posiciones de los miembros de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas o de condicionar la consulta mediante mecanismos de presión. Además, deberá asegurarse que puedan decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta. Se busca asegurar las condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación³⁰.
- iii. **Informada**. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y las consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o de inversión propuesto, de forma voluntaria.
- iv. **Culturalmente adecuada**. El deber estatal de consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través

Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

²⁹ Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 32/2012** estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado. Incluso, como aspecto orientador, el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, regula el deber de la consulta como sigue: “*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado.*”

³⁰ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al Consentimiento Libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>>

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.

- v. **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

48. En ese sentido, los Congresos locales, en el proceso de creación de las leyes, tienen el deber de consultar a los representantes de los pueblos y a las comunidades afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

49. Ahora bien, en cuanto a los alcances de una vulneración a este derecho, debe partirse de lo determinado en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, en la que el Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado “De la educación indígena”, que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente³¹.

³¹ Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

50. Dicho asunto constituye un importante precedente ya que generó una evolución del criterio que había sostenido el Pleno en el sentido de que, en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto.
51. Es decir, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.
52. Ese criterio ha sido reiterado por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020³², 179/2020³³, 214/2020³⁴, 131/2020 y su acumulada 186/2020³⁵, 121/2019³⁶, 299/2020³⁷, 18/2021³⁸, y la 71/2021³⁹.

³² Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.

³³ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de San Luis Potosí.

³⁴ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Sonora.

³⁵ Resueltas en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Puebla.

³⁶ Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley General de Educación.

³⁷ Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Guerrero.

³⁸ Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Baja California.

³⁹ Resuelta en sesión de siete de junio de dos mil veintidós. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los Capítulos “De la Educación Indígena” y “Educación Inclusiva” de la Ley de Educación de Morelos.

53. Con base en los precedentes citados, este Alto Tribunal considera que la consulta indígena y afromexicana se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: (1) como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, (2) como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

ii) Análisis de constitucionalidad del Decreto impugnado.

54. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero vulnera el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas.

55. Para dar respuesta al planteamiento de la Comisión accionante, en principio, debe precisarse si la ley impugnada es susceptible de afectar directamente los derechos e intereses de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas, para concluir si era o no exigible al Congreso local realizar una consulta en esos términos.

56. Pues bien, de la simple lectura de las disposiciones adicionadas a la Ley impugnada mediante el Decreto número 183 impugnado se advierte que éstas inciden de manera directa en los derechos humanos de las personas indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero.

57. El decreto tuvo como propósito el reconocimiento de las comunidades afromexicanas y de sus derechos, además de robustecer en cuanto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

58. Las modificaciones en concreto fueron las siguientes: se modificó la denominación de la Ley, antes *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero* para quedar como *Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y **afromexicanas** del Estado de Guerrero*; se reformaron sus artículos 1, 2, 5, 15, 17, 25, 26, 31, 32 y del 35 al 42; se cambió la denominación del Título Tercero; la denominación de una sección primera y una sección segunda al Capítulo I del Título Tercero; y se adicionaron los artículos 42 bis, 42 ter, 42 Quater; 42 Quinquies, 42 Sexies, 42 Septies, 42 Octies, y 42 nonies.
59. De las modificaciones se observa que el solo cambio en la denominación de la Ley hace un reconocimiento e integra como sujetos de los derechos ahí reconocidos a las personas afromexicanas de la entidad; mismo reconocimiento que fue integrado a diversos artículos reformados mediante el decreto.
60. Por su parte, las reformas y adiciones al Título Tercero de la Ley impugnada, denominado “**DE LA JUSTICIA INDÍGENA Y AFROMEXICANA**” impactan de manera directa e integral en los aspectos de seguridad pública de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, al reconocer sus sistemas normativos internos, prácticas tradicionales y los reglamentos de las comunidades, así como regular la aplicación de la justicia indígena.
61. Además, dicho Título Tercero fue dividido en una sección primera denominada “**Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano**” y una sección segunda denominada “**Policía Indígena y Afromexicana**”.

62. En la primera sección se establece la forma de cooperación en materia de seguridad pública de los pueblos y comunidades del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano con el Sistema de Seguridad Pública Estatal, la organización interna del Sistema Comunitario, así como la forma de solución de los conflictos internos, entre otras cuestiones que atañen a las personas indígenas y afromexicanas en relación con su seguridad.
63. En la segunda acción, se adicionaron los artículos 42 Quinquies a 42 Nonies para regular la policía indígena y afromexicana. El propio 42 Quinquies establece que esta regulación tiene por objeto la prevención de los delitos e infracciones en las comunidades. Asimismo, se regula la integración de la policía indígena y afromexicana, se establece que su función es auxiliar al Sistema Estatal de Seguridad Pública, señala los mecanismos de cooperación y las acciones a llevarse a cabo, entre otras cuestiones que les atañen.
64. Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que el Estado de Guerrero es una entidad en la que habita un gran número de población indígena y afromexicana, de acuerdo con el Censo que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en dos mil veinte⁴⁰.
65. El 8.6% del total de la población en el estado de Guerrero se autoadscribe como afromexicana o afrodescendiente, siendo la entidad federativa con el mayor número de personas pertenecientes a dicho grupo en el país⁴¹.
66. Por lo anterior, se concluye que el Decreto impugnado **sí es susceptible de afectar de forma directa a los pueblos y a las comunidades**

⁴⁰Nota *Supra* 1.

⁴¹Nota *Supra* 3.

indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero, por lo que **existía la obligación de consultarles** de manera previa a su emisión.

67. Tanto del proceso de la iniciativa de reformas ante el Congreso local, como de las constancias allegadas, se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Guerrero realizó distintos actos tendientes a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad.
68. Ahora bien, para saber si dicho proceso de consulta se llevó a cabo conforme al parámetro de regularidad previamente definido, este Tribunal Pleno procede a analizar, primero, el cumplimiento de las **fases mínimas** del proceso consultivo y, posteriormente, el de sus **características** (previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe).

Estudio del cumplimiento de las fases del proceso de consulta previa en materia indígena y afromexicana.

69. Como se señaló anteriormente, los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y a comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las cinco fases siguientes: **preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión**. Por lo tanto, este Tribunal Pleno procede al estudio del cumplimiento de cada una de las fases mencionadas en el proceso de consulta previo a la emisión del Decreto número 183 impugnado.

1. Fase preconsultiva.

70. Como se expuso en el apartado anterior, en esta etapa se deben identificar los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas que deben ser consultadas, la medida legislativa que debe ser objeto de

consulta, la forma de llevar a cabo el proceso y la intervención, así como la formalización de acuerdos entre las autoridades del gobierno estatal y los representantes de las comunidades.

71. En sus conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que la **fase preconsultiva** que realizó el Congreso del Estado de Guerrero respecto de la emisión del decreto impugnado no puede calificarse como tal, pues la forma de llevar a cabo el proceso, la intervención y la formalización de acuerdos no se definió de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad.
72. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero señala en su informe que la **fase preconsultiva dio inicio con una invitación** a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, y que se llevaron a cabo diversas acciones para el cumplimiento de esta etapa⁴². Para sustentar este dicho, se remitieron diversas constancias que sirven de prueba a este Alto Tribunal.
73. Ahora bien, de la revisión de dichas constancias, este Alto Tribunal advierte que la fase preconsultiva que derivó en la emisión del Decreto impugnado **no dio inicio con las invitaciones** distribuidas a los pueblos y comunidades como señala la autoridad legislativa, **sino antes**, desde la identificación de dichos grupos.
74. Al respecto, debe destacarse que la Junta de Coordinación Política del Congreso local creó una propuesta de *“Protocolo para desarrollar de manera libre, previa, informada y de buena fe el Proceso de Consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar las Leyes que impacten en la esfera de Derechos a las comunidades y pueblos indígenas y*

⁴² Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, p. 58.

afromexicanos”, aprobado por la Comisión Permanente el veintidós de febrero de dos mil veintidós⁴³, y ratificado por el Pleno de dicho Congreso el tres de marzo del mismo⁴⁴.

75. Posteriormente, el siete de marzo de dos mil veintidós, el Congreso local informó a través de sus páginas oficiales que la Junta de Coordinación Política de este órgano hizo entrega, para su análisis, del Protocolo aprobado para realizar las consultas a los pueblos indígenas y afromexicanos, a los representantes de las Casas de Justicia de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) del Estado de Guerrero⁴⁵.
76. De lo anterior, **se observa que con este Protocolo se dio inicio a la fase de preconsulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad.**
77. El mencionado Protocolo también fue enviado a diversas autoridades e instituciones con el fin de que emitieran sus observaciones, recomendaciones o comentarios al respecto⁴⁶; recibándose propuestas de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero⁴⁷ y del

⁴³ **Anexo 7** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Protocolo aprobado por la “JUCOPO”.

⁴⁴ **Anexo 8** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; Asimismo, lo informaron por medio de la página web oficial del Congreso en el boletín de 3 de marzo de 2022, de título “**EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO RATIFICÓ EL PROTOCOLO PARA LA CONSULTA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS**” disponible en:
<https://congresogro.gob.mx/63/inicio/2022/03/03/el-pleno-del-congreso-del-estado-ratifico-el-protocolo-para-la-consulta-a-las-comunidades-y-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/>.

⁴⁵ Boletín de 7 de marzo de 2022, de título “**CONSENSA JUCOPO CON LA CRAC-PC EL PROTOCOLO DE CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS**” disponible en:
<https://congresogro.gob.mx/63/inicio/2022/03/07/consensa-jucopo-con-la-crac-pc-el-protocolo-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-y-afromexicanos/>

⁴⁶ Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. pp. 105 y 106

⁴⁷ **Anexo 9** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Observaciones remitidas mediante oficio CDHEG.AP/020/2022, el 7 de marzo de 2022.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana estatal⁴⁸. Asimismo, el Protocolo sirvió de base para la elaboración de los *Lineamientos de la preconsulta* que se analizan más adelante.

78. En seguimiento de las acciones preconsultivas, se advierte que el Congreso del Estado de Guerrero solicitó información a diversas instituciones y entidades que forman parte del Órgano Técnico Interinstitucional de la entidad con la finalidad de elaborar un *Diagnóstico territorial, de población y de lenguas indígenas en el Estado de Guerrero*.
79. Las ocho instituciones participantes fueron⁴⁹: la Secretaría General de Gobierno del Estado; la Secretaría de la Mujer; la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos; el Instituto Electoral de Participación Ciudadana; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con sede en Guerrero; la Secretaría de Seguridad Pública; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y la Secretaría de Educación Pública, todas del Estado de Guerrero.
80. De la información remitida se observa que en el Estado de Guerrero hay 515,487 (quinientas quince mil cuatrocientos ochenta y siete) personas mayores de tres años de edad que hablan alguna lengua indígena⁵⁰, y que las lenguas más habladas en la entidad son las siguientes:

⁴⁸ **Anexo 10** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Mediante oficio No. 0208, del 4 de marzo de 2022.

⁴⁹ Los **anexos 11 al 18** del Informe del Poder Legislativo contienen los oficios enviados a las diferentes instituciones, así como la respuesta con la información remitida al Congreso local.

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Información por entidad. Estado de Guerrero. Censo 2020. Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=12>; El Poder Legislativo local señala haber consultado esta información el 2 de abril de 2022, misma que fue corroborada por esa Suprema Corte el 28 de febrero de 2023.

Lengua Indígena	Número de hablantes (2020)
Náhuatl	180,628
Mixteco	149,600
Tlapaneco	133,465
Amuzgo	49,400

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020.

81. En cuanto a la población que se autoidentifica como afromexicana o afrodescendiente en la entidad, hay 303,923 (trescientas tres mil novecientos veintitrés) habitantes, de las cuales 48.5% son hombres y 51.5% son mujeres. Estas personas representan el 8.6% de la población total de Guerrero que, como se señaló previamente, es la entidad federativa con mayor número de población afromexicana en el país⁵¹.
82. En ese sentido se observa que el Poder Legislativo de la entidad **identificó a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas que debían ser consultadas**, pues precisó que el Estado de Guerrero se conforma por 81 (ochenta y uno) municipios, de los cuales, al menos 43 (cuarenta y tres) cuenta con población indígena organizada en pueblos, comunidades, colonias, barrios o localidades indígenas.
83. El informe del Poder Legislativo incluye una tabla que identifica a la población indígena, distribuida en los 43 (cuarenta y tres) municipios, así como las lenguas indígenas que se hablan en cada uno de ellos⁵². Por su parte, se identificaron 28 (veintiocho) municipios con población

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*; Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 110-114: Además se señala que se obtiene del contraste de la información remitida por la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, ambos con sede en el Estado de Guerrero.

afromexicana en la entidad, que de igual manera se integraron en una tabla que identifica a la población afromexicana por municipio⁵³.

84. Con las acciones descritas, este Tribunal Pleno considera que **se cumple el objetivo de esta fase en cuanto a la identificación de los pueblos y de las comunidades indígenas a ser consultadas.**
85. Ahora bien, el Congreso del Estado de Guerrero, a través del grupo técnico interinstitucional, elaboró la redacción final de la **invitación** y de los *“Lineamientos para Desarrollar de Manera Libre, Previa, Informada y de Buena Fe, el Proceso de Consulta en Materia de Seguridad y el Reconocimiento de sus Derechos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”*.
86. En dicho documento se establecieron de forma clara y sencilla los principios por los que se regiría la consulta y se entregó una serie de preguntas y respuestas tales como: *¿por qué se va a consultar?, ¿en qué me beneficia?, ¿qué autoridades van a participar?, ¿quién verificará que a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas se les garantice su derecho a la consulta?, ¿pueden participar personas ajenas a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas?, ¿en qué idioma se realizará la consulta? y ¿cómo será el proceso de consulta?*
87. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que se llevó a cabo la **delimitación del objeto del proceso de consulta** respecto de la Ley impugnada, así como de las personas y autoridades involucradas.
88. Además, se destaca que, en dichos lineamientos, entregados por medio de visitas a las comunidades, se especificó que solo era una propuesta del Congreso local para realizar la consulta **quedando claro que esa propuesta podría ser modificada o cambiada de acuerdo con las**

⁵³*Ibid.*, pp. 114-116.

necesidades, los sistemas normativos o las costumbres, para que de manera individual cada comunidad pudiera decidir la forma o las formas en las que se desarrollaría la consulta si es que decidieran participar.

89. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera **infundado** el argumento de la accionante en el sentido de que no se cumplió con la fase preconsultiva, pues contrario a lo expuesto en su concepto de invalidez, tanto el Protocolo aprobado por el Congreso local, como los Lineamientos para desarrollar el proceso de consulta, se establecieron de **común acuerdo** entre las autoridades locales y los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero.
90. Incluso quedó expedita la posibilidad de que las comunidades indígenas y afromexicanas participantes pudieran modificar las formas de intervención y de participación ahí establecidas, para hacerse conforme a sus propios mecanismos tradicionales.
91. Por lo tanto, este Tribunal Pleno concluye que la **fase preconsultiva de la consulta se encuentra satisfecha**.

2. Fase informativa.

92. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta, en esta fase se exige la entrega de información y difusión sobre el proceso consultivo, a fin de que las poblaciones indígenas y afromexicanas identificadas previamente cuenten con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.

93. En sus conceptos de invalidez, la Comisión accionante manifestó que la **fase informativa** fue deficiente, pues no se informó correctamente a toda la población interesada, dado que:

- a) El legislador creó un sitio electrónico con la información relativa al proceso de consulta indígena y afroamericana, pero apenas el 31.7% de la totalidad de las viviendas del Estado de Guerrero cuenta con internet, de las cuales solo 20.4% tiene computadora, laptop o tableta⁵⁴. Además, dicho porcentaje de viviendas no corresponde exclusivamente a familias indígenas y afroamericanas.
- b) Esta fase no contó con la información relevante en relación con los problemas, los contextos y las necesidades de adecuación legislativa, relacionados con la seguridad pública, y tampoco se permitió un entendimiento y diálogo intercultural.
- c) La información distribuida sobre la Ley impugnada solamente contenía el texto íntegro de la misma en la versión en español; lo cual no acontece en las versiones distribuidas en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl.

94. En contrapartida, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero considera que se sí se cumplió con la **fase informativa** conforme a los estándares desarrollados por este Alto Tribunal, pues se llevó a cabo a partir del veintiuno de marzo de dos mil veintidós⁵⁵ a través de asambleas a nivel municipal o regional conforme a la organización de los pueblos y de las

⁵⁴ Citan el Censo de población y vivienda 2020 del INEGI.

⁵⁵ Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 59; se advierte una inconsistencia en la página 113 del informe, en la que se señala como fecha de inicio el veinticinco de marzo de dos mil veintidós, no obstante, de la revisión del expediente se desprende que la fecha correcta es el veintiuno de marzo ya que existen actas de asambleas informativas con dicha fecha.

comunidades indígenas y afromexicanas residentes en la entidad, y por medio de diversos medios de comunicación.

95. Pues bien, este Tribunal Pleno advierte que efectivamente el Congreso del Estado de Guerrero difundió información por medio de la página web oficial de esa institución⁵⁶. No obstante, de las constancias se puede advertir que este no fue el único medio por el cual se buscó difundir e informar, por lo que **se debe analizar si el conjunto de labores realizadas resultó suficiente.**
96. En este sentido, el Poder Legislativo indica en su informe que, por medio de la Dirección de Comunicación del Congreso local, se publicaron ocho boletines informativos en el sitio electrónico oficial, mismos que fueron remitidos a cincuenta medios de comunicación con los que tiene contacto dicho Congreso. Derivado de ello, señalan haber identificado 190 (ciento noventa) notas publicadas en diversos medios de comunicación que retomaron la información difundida mediante dichos boletines⁵⁷.
97. En cuanto a la información difundida a través de redes sociales, se compartieron cuatro entrevistas realizadas a las personas en el cargo de diputación en donde se compartió información sustantiva de la consulta, generando un alcance de 22,776 (veintidós mil setecientos setenta y seis) reproducciones y 490 (cuatrocientos noventa) reacciones. Informaron que respecto de las redes sociales de otros medios de comunicación no se realizó un monitoreo debido a la complejidad que

⁵⁶ *Ibid.*, p. 65; Véase la página web oficial del Congreso del Estado de Guerrero: congresogro.gob.mx

⁵⁷ *Ibid.*, p. 66; Se advierte una cantidad de notas periodísticas diversa en la página 158 del informe del Poder legislativo local (se señala que fueron identificadas doscientas setenta y dos), lo que implica una inconsistencia en las constancias que integran el expediente. A pesar de lo anterior, esto no impacta en la determinación de la presente ejecutoria.

dicha cuestión representaría, en tanto que se encuentra fuera de los alcances del Congreso⁵⁸.

98. De igual forma, se elaboró un paquete de spots de audio, video, diseño digital, carteles y lonas impresas en los **idiomas español, me’phaa, mixteco, náhuatl y amuzgo**, para contribuir a informar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad sobre el contenido de las medidas legislativas que serían objeto de consulta.

99. Al respecto, se cuenta con la información siguiente ⁵⁹:

Descripción	Cantidades Producidas
Impresos	
Cartel tamaño 4 cartas consultiva	8000
Cartel tamaño 4 cartas deliberativa	1000
Lonas tamaño 2x1 deliberativa	100
Lonas tamaño 2x1 consultiva	200
Lonas tamaño 3x2 consultiva	100
Lonas para mesas temáticas tamaño 1x1	150

Digital	
Spot video en español	1
Spot video me’phaa	1
Spot video amuzgo	1
Spot video náhuatl	1
Spot video mixteco	1
Spot audio en español	1
Spot audio amuzgo	1
Spot audio me’phaa	1
Spot audio náhuatl	1
Spot audio mixteco Región Ayutla	1
Spot audio mixteco Tlacoachistlahuaca	1
Spot audio español-amuzgo	1
Spot audio español-me’phaa	1
Spot audio español-mixteco	1
Spot audio español-náhuatl	1
Diseño gráfico de Banner Vertical	1
Diseño gráfico de Banner horizontal	1
Audio español contenido Ley 701	1
Audio español contenido iniciativa de Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública	1
Audio español contenido artículo 14	1
Fuente: Dirección de Comunicación del Congreso.	

100. Sobre el material impreso, se informó que se colocaron las lonas y los carteles en lugares públicos y comunes de los territorios de las

⁵⁸ Ibid., 160-161
⁵⁹ Ibid., pp. 159-160

comunidades indígenas y afromexicanas, tales como comisarías, iglesias, parques y otros espacios comunes⁶⁰.

101. Del disco duro que se hizo llegar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como parte del expediente, así como de una memoria USB que integra el **anexo 40** del informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, se advierte una carpeta denominada “**Material probatorio**” con las subcarpetas denominadas “*Diseños lonas*”, “*Lona y cartel todas las lenguas*”, “*Mixteco*”, “*Nahuatl*”, “*Producción de spots*”, “*Spots audios*” y “*Videos*”.

102. En el mencionado material digitalizado se observan los diseños de las lonas en diferentes tamaños, el diseño de los carteles de aviso, fotos de los carteles y las lonas, audios con música, spots de radio que informan de la consulta y videos de difusión de la consulta, todos los anteriores en las diferentes lenguas indígenas identificadas en la entidad, así como en español.

103. En el caso de la radiodifusión de los spots, en el expediente se cuenta con seis notas informativas oficiales, en las que se precisa que fueron reproducidos por las veinte estaciones de radio con las cuáles el Congreso del Estado de Guerrero tiene convenio. Además, en dichas notas se señala que se registraron diecisiete estaciones de radio más (sin convenio) que realizaron la difusión de dicha información en sus canales⁶¹.

104. En su informe, el Poder legislativo indica que, a partir de un monitoreo parcial, se registraron un total de 2,832 (dos mil ochocientos treinta y dos) ocasiones en que los spots fueron difundidos, generando un

⁶⁰ *Ibid.*, p. 65

⁶¹ *Ibid.*, p. 161

alcance estimado de 1,500,000 (un millón quinientas mil) personas que pudieron escuchar la información transmitida⁶².

105.Respecto de la difusión de los spots en televisión abierta, los cinco canales en convenio los difundieron repetidamente durante el periodo del primero al doce de abril del dos mil veintidós. De un monitoreo similar, se registraron un total de 109 (ciento nueve) ocasiones en que se reprodujeron los spots, generando un alcance estimado de 2,500,000 (dos millones quinientas mil) personas que pudieron escuchar la información sobre las medidas legislativas de la consulta⁶³.

106.Finalmente, el Poder Legislativo informó haber difundido distintas conferencias realizadas por legisladores en diversas ciudades y regiones del Estado⁶⁴.

107.Además de los distintos materiales difundidos, se resalta la realización de **un total de 688 (seiscientos ochenta y ocho) asambleas informativas**, distribuidas en las siete regiones del Estado de Guerrero⁶⁵, en las cuales se registró la **participación de más de 1,100 (mil cien) comunidades indígenas o afromexicanas**; esto porque, se organizaron asambleas municipales en las que tuvieron participación dos o más comunidades de un mismo pueblo indígena o afromexicano, y asambleas regionales donde participaron dos o más comunidades de pueblos distintos⁶⁶.

⁶² *Ibidem*. El Poder Legislativo señala haber obtenido estos datos a partir de aplicar metodologías y algoritmos de las ciencias de la comunicación de proyección y alcance.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 162

⁶⁵ *Ibid.*, p. 147; Al respecto, se cuenta con una memoria USB, señalada como **anexo 38** del informe, que contiene la “Base de datos de la Etapa Informativa” en un archivo de Excel que concentra los datos sistematizados de todas las asambleas informativas celebradas en la entidad.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 148

108. Se informa que se realizaron de esta manera ya que las propias autoridades indígenas manifestaron a los integrantes del Congreso que con motivo de la unidad social que mantienen ciertas comunidades, su costumbre para la toma de decisiones es a través de asambleas colectivas donde participan varias comunidades de su misma etnia. En otros casos, las asambleas se convocaron de forma más amplia por su impacto común en territorios conformados por diversas comunidades o municipios⁶⁷.

109. En total, **se registró la participación de 16,004 (dieciséis mil cuatro) personas en las 688 (seiscientos ochenta y ocho) asambleas**, sin contar al personal del Congreso en dichas asistencias, de las cuales 7,531 (siete mil quinientos treinta y uno) fueron mujeres y 8,483 (ocho mil cuatrocientos ochenta y tres) fueron hombres.

110. No se inadvierte que, mientras en algunas asambleas se contó con un número importante de asistentes, en otras la participación fue casi nula⁶⁸. En dichas asambleas, se hizo entrega de las iniciativas y un extracto del documento explicativo, además de haber informado sobre el proceso de consulta⁶⁹.

111. Lo anterior fue corroborado por este Alto Tribunal a partir de la información y documentación que consta en los **anexos 37 y 38** proporcionados por el Congreso del Estado de Guerrero en su informe.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 144-145

⁶⁸ *Ibid.* p. 149; Se señala que las asambleas regionales en las que se demostró gran interés de las comunidades se celebraron en los municipios de Metlatonoc (316 participantes), Tlapa de Comonfort (385 participantes), Atzacoloya (336 participantes) y Acatepec (299 participantes); por otra parte, la mayoría de las comunidades asentadas en los municipios de Malinaltepec, Santa Cruz del Rincón y Cochoapa el Grande, registraron uno o dos participantes por asamblea.

⁶⁹ *Ibid.* p. 59

112. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno no comparte lo alegado por la Comisión accionante en el sentido de que la información únicamente se difundió por medio de sitios electrónicos lo que implica que no se informó correctamente a las poblaciones indígenas y afromexicanas, ya que, como se evidenció con anterioridad, esta no fue la única medida tomada por el Poder Legislativo local para informarles, pues se produjo gran cantidad de material informativo que se distribuyó en el territorio, se reprodujeron spots informativos a través de la radio y televisión local y se realizaron asambleas informativas en las comunidades.

113. En relación con el argumento de la Comisión accionante en el sentido de que no se permitió un entendimiento y diálogo intercultural, este Tribunal observa, conforme a las constancias que obran en el expediente que durante el desarrollo de la consulta se procuró la participación activa de las comunidades para lo cual se contactaron con intérpretes oficiales del Estado⁷⁰, y señala que en todas las asambleas informativas estuvo presente el comisario municipal, quien es la máxima autoridad indígena o afromexicana en las comunidades⁷¹.

114. En relación con el argumento de la Comisión accionante que sostiene que las versiones de la iniciativa distribuidas en **amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl** no contaban con el texto íntegro de la Ley ahora impugnada, el Poder Legislativo de la entidad señala que la mayoría de las lenguas indígenas en el Estado de Guerrero son endémicas y

⁷⁰ *Ibid.* p. 146; También se precisó que en la mayoría de las asambleas no se requirió de la intervención de intérpretes, pero quedó asentado en las actas correspondientes a las asambleas en las que sí participaron.

⁷¹ *Ibid.* p. 149; al respecto, se tiene el contenido de los artículos 34 y 197 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero.

ágrafas, es decir, **carecen de un sistema de escritura, y no tienen más documentación que la práctica oral y cultural**⁷².

115.Al respecto, es importante resaltar que **el amuzgo, el tlapaneco y el mixteco** son las lenguas que pertenecen a la familia lingüística otomangue⁷³, que se conforma por **lenguas tonales**; es decir, el tono de las palabras pronunciadas es de tanta importancia que puede cambiar por completo sus significados y las formas gramaticales⁷⁴.

116.Como ejemplo, en un esfuerzo coordinado por el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas se publicó un Diccionario Amuzgo-Español. En este diccionario se señalan las dificultades de establecer una escritura que atienda a los usos prácticos de la lengua, puesto que **el amuzgo es una lengua tonal**, y se indica que **es muy difícil establecer algunas reglas de escritura**⁷⁵.

117.Por lo tanto, este Alto Tribunal entiende la dificultad de traducir en su totalidad el contenido de la ley a las lenguas indígenas identificadas en el Estado de Guerrero y, en su lugar, haber acompañado las traducciones de un documento explicativo de su contenido.

118.Así, este Tribunal Pleno considera **infundados** los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de la fase informativa.

⁷² *Ibid.* p. 138; citan: cfr. Boege, Eckart. El Patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Comisión Nacional de los Pueblos indígenas, México, 2008, pp. 49-70.

⁷³ Acervo de lengua indígenas nacionales. *Oto-mague*. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Disponible en: <http://alin.inali.gob.mx/xmlui/handle/123456789/5>

⁷⁴ SIL México. *Familia Tlapaneca*. Summer Institute of Linguistics International. 2022 Disponible en: https://mexico.sil.org/es/lengua_cultura/tlapaneca

⁷⁵ De Jesús García, Moisés Z. *Diccionario Amuzgo- Español: Variante lingüística de Xochistlahuaca Guerrero*. Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, México, 2012. ISBN:978-607-7538-47-9

119.En efecto, todas las acciones descritas (como son la impresión de materiales distribuidos en espacios públicos, los spots transmitidos en radio, los videos transmitidos en televisión abierta y, principalmente, las asambleas realizadas en el territorio donde se distribuyó la iniciativa) **tienen un alcance suficiente** en la población indígena y afroamericana que habita el Estado de Guerrero.

120.Por lo tanto, se concluye que la consulta cumple debidamente con la **fase informativa.**

3. Fase de deliberación interna.

121.Como se destacó en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta, en esta fase los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas evalúan internamente la medida, a través del diálogo y la toma de acuerdos.

122.En sus conceptos de invalidez, la Comisión accionante alega que no se cumple esta fase, toda vez que el ordenamiento impugnado no retoma las inquietudes, las manifestaciones y los intereses de los pueblos y de las comunidades indígenas, atendiendo a su cosmovisión, ya que la iniciativa que les fue presentada para su consulta fue la que se dictaminó y la que dio origen al decreto impugnado.

123.Lo anterior, implica, de acuerdo con la accionante, que tampoco se cumpla con la característica de que sea previa pues se elaboró la iniciativa antes de que se le consultara a los pueblos y a las comunidades indígenas, además de que no se incorporaron sus observaciones.

124.Por su parte, en su informe, el Poder Legislativo señala que cuenta con pocos registros de esta etapa, toda vez que el proceso de deliberación

no participó, ya que en él las autoridades indígenas y afromexicanas discutieron internamente la información presentada en la etapa informativa, respetando en todo momento los tiempos y formas de organización de cada comunidad. Asimismo, reporta que el equipo de trabajo que estuvo en terreno escuchó de diversas autoridades indígenas y afromexicanas la solicitud de respetar esta fase, sin la intervención estatal.

125. En ese sentido, las asambleas se llevaron a cabo conforme a lo solicitado por dichas autoridades, en el entendido de que una vez que se llegase a consenso interno, informarían al Congreso con la finalidad de continuar la consulta.

126. De igual forma, el Congreso informó que varias comunidades entregaron sus actas de Asamblea de buena fe, así como evidencias de su realización.

127. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el Congreso del Estado de Guerrero **cumplió con la fase de deliberación interna, de conformidad con lo corroborado en el anexo 31 de su informe**, pues los pueblos y las comunidades indígenas de la entidad desarrollaron asambleas y reuniones internas, sin la intervención del Poder Legislativo, para poder discutir la propuesta de modificaciones a la Ley número 701 y llegar a un acuerdo respecto a qué cuestiones les afectarían o quisieran cambiar de dicha iniciativa.

128. Ahora, si bien el Congreso local no entregó las actas de todas las asambleas de las comunidades indígenas, este Alto Tribunal observa que ello atiende a los usos y costumbres de cada comunidad indígena y afromexicana.

129. En efecto, no puede perderse de vista que cada comunidad tiene una forma diferente de llevar a cabo las reuniones con su población, de conformidad con su cosmovisión y cultura, a fin de decidir temas relevantes. Por lo tanto, la exigencia al Poder Legislativo local de obligar a las autoridades indígenas a que asienten en un documento las asambleas o que se tome material fotográfico de las mismas, cuando resulta contrario a sus costumbres, atentaría precisamente con la característica de que la consulta sea culturalmente adecuada.

130. Finalmente, resulta importante destacar que el hecho de que el Poder Legislativo local no haya nombrado dentro del proceso consultivo una fase denominada “deliberación interna”, no significa que la misma no haya existido, pues como se destacó anteriormente en el expediente existen constancias que dan cuenta de esas asambleas.

131. En ese sentido, este Tribunal Pleno determina que en el proceso consultivo se **cumplió con la fase de deliberación interna.**

4. Fase de diálogo.

132. Esta fase del proceso de consulta exige la existencia de un diálogo entre los representantes del Estado y los representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

133. Debe destacarse que el mecanismo de toma de decisiones que ha sido adoptado mayoritariamente en las comunidades del Estado de Guerrero son las **asambleas comunitarias**. En la casa del pueblo (la comisaría), los habitantes se reúnen habitualmente bajo convocatoria previa los domingos para tomar las decisiones comunes más importantes. La asamblea es el medio por el cual emiten y escuchan las opiniones de

cada uno de los integrantes, quienes participan y exponen con toda libertad su acuerdo o desacuerdo⁷⁶.

134. Ahora bien, en su informe, el Poder Legislativo señala que la forma en la que se desarrolló el diálogo intercultural entre los pueblos y las comunidades con el Congreso fue a través de asambleas que se denominaron consultivas. En estas se tuvo como finalidad dialogar y recibir todas las propuestas de modificación u observaciones a las medidas legislativas relacionadas con los sistemas de seguridad comunitarios⁷⁷.

135. En cada asamblea, las propuestas se registraron en las actas, donde además se asentaron diversas demandas de los pueblos y de las comunidades sobre otros temas⁷⁸.

136. Este Tribunal Pleno advierte que no es posible llegar a acuerdos definitivos en cada asamblea consultiva, pues debe tenerse en cuenta que participaron cientos de comunidades indígenas y afromexicanas de las diferentes regiones del Estado de Guerrero, por lo que se justifica que estas se organizaran de diferentes maneras y en fechas distintas.

137. Ahora bien, de autos se desprende que, en total, se realizaron 424 asambleas para la etapa consultiva de un total de 50 municipios participantes (de los 81 con los que cuenta la entidad)⁷⁹, que se

⁷⁶ García, Silvina, et. al. “La asamblea comunal y su funcionamiento en el estado de Guerrero”. Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, Núm.19 Vol.10, enero-junio 2021. Universidad Autónoma del Estado de Guerrero.

⁷⁷ Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, p. 166.

⁷⁸ *Ibidem*; en relación con las actas de asamblea, se remitieron los **anexos 39 y 40** consistentes en los expedientes y cuadernillos de trabajo de las personas legisladoras, que contienen las actas de las asambleas informativas, consultivas o deliberativas de diversos municipios, y una memoria USB y un disco duro extraíble con la “evidencia digital” de la etapa consultiva.

⁷⁹ Es pertinente recordar que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se encuentran en libertad de decidir **participar o no** en los procesos de consulta en la materia

organizaron a nivel comunitario, municipal o regional. De estas asambleas se tuvo una participación aproximada de 832 comunidades y colonias⁸⁰.

138. Del total de asambleas, 75 se realizaron antes del día veinticinco de marzo de dos mil veintidós y 345 tuvieron lugar después. La última asamblea se llevó a cabo el día **treinta de abril del dos mil veintidós, por lo que esta sería formalmente la fecha en la que concluyó la etapa consultiva**⁸¹.

139. Respecto de las 4 asambleas faltantes, se advierte, de la documentación remitida por el Congreso local, que el personal de campo no asentó esta información en las actas remitidas al Grupo Técnico de la Junta de Coordinación Política del Congreso.

140. De lo anterior, este Tribunal Pleno concluye **que se cumplió con la fase de diálogo** conforme a los parámetros establecidos.

5. Fase de decisión.

141. Esta última fase consiste en la comunicación de los resultados del proceso consultivo y la entrega del dictamen.

142. Al respecto, es pertinente señalar que el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas – que dispone que las consultas deben celebrarse de buena fe, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado– ha sido

a que estén obligadas las autoridades. Esto se explica más adelante en el estudio del requisito de que **la consulta debe ser libre**.

⁸⁰ Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, p. 169; en el **anexo 2** se da cuenta de las comunidades que participaron en cada asamblea por municipio, además, en dicha base de datos se encuentran las propuestas de las medidas legislativas recogidas de las asambleas.

⁸¹ *Ibid.*, p. 170; Información cotejada con las fechas de las actas de asamblea que integran el **anexo 39**.

interpretado por el *Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, en el sentido de **que no debe considerársele como un “poder de veto” a favor de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas** con respecto a las decisiones que les puedan afectar, sino más bien, que **el consentimiento es la finalidad de las consultas**⁸².

143. Por ende, un esfuerzo de buena fe implica para los Estados la necesidad de "desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos, de facilitar su acceso dándoles amplia difusión y de crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo"⁸³.

144. Además, el citado Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que dicha Declaración reconoce dos situaciones en las que el Estado tiene la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados antes de seguir adelante con la iniciativa propuesta: **a)** situaciones en las que el proyecto dé lugar al desplazamiento por la fuerza de un grupo indígena de sus tierras o territorios (artículo 10) y **b)** los casos relacionados con el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29)⁸⁴.

⁸² Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2010, (Nº 2), presentada en virtud de la resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, GE.09-14585 (S) 130809 210809, párr. 45-47.

⁸³ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Nº 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53.

⁸⁴ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas A/66/288, 2011, (Nº 66), presentada en virtud de la resolución 15/17 del Consejo de Derechos Humanos, A/66/150, párr. 83-84

145. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, si bien los Congresos tienen la obligación de consultar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas de manera previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, lo que implica que se les escuche, que se dialogue y que se incorporen sus observaciones, lo cierto es que esta última **no es una obligación absoluta, sino que está sujeta a algunas excepciones.**

146. En efecto, este Alto Tribunal advierte que las medidas legislativas, susceptibles de afectar a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser el resultado del diálogo entre el Poder Legislativo y dichos grupos, pues son estos quienes están en posición de valorar lo que es mejor para ellos. De ahí que los órganos jurisdiccionales deben garantizar que el proceso de consulta sea realmente efectivo y no solo un ejercicio simbólico.

147. Al respecto, este Alto Tribunal considera que los poderes legislativos deben hacer un esfuerzo, de buena fe, para incluir la totalidad de las propuestas hechas. Sin embargo, siendo conscientes de la composición multiétnica, plurilingüística y multicultural del pueblo mexicano y, en particular de los pueblos indígenas, los cuales tienen diferentes cosmovisiones y normativas internas, no se soslaya la dificultad inherente para que los Congresos incorporen la totalidad de las propuestas realizadas en aquellas entidades federativas compuestas por un gran número de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues, en esos casos resulta muy probable que existan propuestas contradictorias o que se contrapongan entre sí, derivado de sus propias formas de concebir el mundo.

148. En ese sentido, es necesario establecer un criterio a fin de que los órganos jurisdiccionales se encuentren en condiciones de verificar que

los poderes legislativos hayan cumplido efectivamente con esta fase de la consulta.

149. Si bien el Relator Especial de Naciones Unidas señaló que el Estado tiene la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas interesados antes de seguir con las iniciativas de ley en dos supuestos: i) cuando se actualicen situaciones en las que el proyecto dé lugar al desplazamiento por la fuerza de un grupo indígena o afromexicano de sus tierras o territorios; y ii) cuando se trate de cuestiones relacionadas con el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas, este Tribunal Pleno considera que no es posible limitar la necesidad del consentimiento de dichos grupos sólo a estos dos casos, pues no se contemplan todos los supuestos en los que se podrían ver afectados sus intereses.

150. Así, la necesidad de conseguir el consentimiento previo, libre e informado dependerá del nivel de impacto o magnitud que la actividad o medida que se propone ejecutar ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, lo que tendrá que ser valorado caso por caso.

151. Ahora bien, en los demás casos, los poderes legislativos partirán del principio del “**mayor consenso posible**”, el cual implica que se deberán incorporar el mayor número de propuestas en las que los diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas consultadas llegaron a un consenso. Es decir, si sobre un tema en específico existen propuestas contradictorias, se debe incorporar la que fue reiterada por la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el principio de mayor consenso garantiza que no se imponga arbitrariamente la cosmovisión de uno de los pueblos o comunidades frente a las demás.

152. Lo anterior es así, en virtud de que **la finalidad de la consulta no puede interpretarse en el extremo de conseguir que todas las propuestas y comentarios en lo individual deban reflejarse en el proyecto final de la Ley**, pues ello haría inoperante la posibilidad de establecer una normativa con carácter general aplicable para todos los pueblos y toda las comunidades indígenas y afromexicanas que se encuentren en la entidad federativa de que se trate.

153. En efecto, **no existe una obligación absoluta de incluir la totalidad de las ideas** que propongan todos los pueblos y las comunidades indígenas o afromexicanas consultadas. **Por ejemplo**, el Congreso no podría incorporar una propuesta que **sea violatoria de los derechos humanos** consagrados en la Constitución Política del país y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los artículos 1° y 2° constitucionales o que, entre otras cuestiones, **implique invadir el sistema de distribución competencial** que establece la Constitución Política del país y sus leyes reglamentarias.

154. En todos los casos, **los poderes legislativos tienen la obligación de fundar y motivar, en la exposición de motivos, las razones por las cuales no incorporaron las propuestas** emitidas por los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la iniciativa de ley.

155. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en los que el poder legislativo no haya cumplido con su obligación de fundar y motivar debidamente las razones por las cuales no incorporó determinada propuesta, dicha circunstancia por sí misma no dará lugar a la invalidez del proceso de consulta; pues en tal supuesto el órgano jurisdiccional deberá verificar si existen razones constitucionalmente admisibles, en términos de lo desarrollado en párrafos previos, para no incorporarlas.

- 156.** Este Alto Tribunal considera que, bajo este estándar, es posible garantizar que la consulta a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas sea efectiva, pues permite verificar que no se haya tratado de un simple ejercicio simbólico, sino de que en realidad hayan sido tomadas en cuenta las opiniones de estos grupos. Además, de establecer un criterio inflexible y único para todos los casos, se podría llegar al extremo de desincentivar los esfuerzos de las autoridades legislativas para realizar cualquier acción respecto a las comunidades indígenas.
- 157.** Conforme a lo anterior, los órganos jurisdiccionales se encuentran en condiciones de verificar que los Congresos locales hayan cumplido con su obligación y, en caso de que no se cumpla el estándar descrito, dicha cuestión generará la invalidez de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- 158.** Ahora bien, en el presente caso, derivado de la fase de diálogo, el Congreso recabó un total de 630 participaciones; de las cuales 49 fueron propuestas específicas de cambios de redacción de los artículos de las iniciativas. Asimismo, se recabaron 97 peticiones, demandas y quejas por parte de los representantes de las comunidades indígenas y afroamericanas sobre temas que no guardaban relación con la materia de la consulta.
- 159.** El Congreso informó que el proceso de sistematización de la información implicó el análisis de todas las propuestas obtenidas, la clasificación por temas, subtemas, áreas de competencia, pertinencia, coincidencia y recurrencia, a fin de poder poner a consideración de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa a consulta.
- 160.** Una vez recibida dicha sistematización, las Comisiones Dictaminadoras analizaron la información proporcionada a fin de adecuar la iniciativa

presentada de conformidad con las sugerencias de los pueblos y de las comunidades indígenas.

161. Asimismo, el Poder Legislativo precisó que derivado del alto número de comunidades indígenas y afromexicanas que participaron en el proceso de consulta, les fue imposible incorporar todas y cada una de las propuestas realizadas, por lo que tomaron en cuenta las observaciones **a partir del mayor consenso posible**.

162. Este Tribunal Pleno observa que, efectivamente, en el proceso de consulta de los pueblos y de las comunidades indígenas y afromexicanas se llevó a cabo la fase de decisión en la cual se sistematizaron las modificaciones propuestas con base en el mayor consenso posible, las cuales se incorporaron en el dictamen de la iniciativa de reforma a la Ley número 701, a fin de que fueran votadas por el Pleno del Congreso.

163. En particular, se advierte que el Congreso utilizó la siguiente metodología:

- a) Sistematización de resultados de la etapa “consultiva” (de diálogo), bajo esquemas de trabajo plurales y con evidencia que se registró en diversos formatos.
- b) Análisis de las 424 actas de asamblea deliberativas para hacer una primera clasificación de propuestas y observaciones en dos rubros: las que se encontraban relacionadas con las medidas legislativas a consultar y las que no.
- c) Análisis cualitativo para identificar el tipo de propuestas, las constantes y las variantes.
- d) Determinación de las propuestas en las que coincidieron la mayoría de las comunidades indígenas y afromexicanas. Es decir,

identificación de las actas de asambleas que contenían las observaciones y las demandas del común de la mayoría.

- e) Estudio y dictamen por parte de las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública, de las actas de asamblea anteriores, a fin de realizar adiciones a la iniciativa.
- f) Las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública realizaron el Dictamen respectivo en el que precisaron los cambios a las medidas legislativas consultadas y razonaron las que no serían incorporadas.
- g) Elaboración del Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones de la Ley número 701 de fecha diecisiete de mayo de dos mil veintidós.
- h) Votación de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, del Pleno del Congreso del Estado de Guerrero de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley número 701 de Reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero.

164. Así, este Alto Tribunal observa que el Congreso del Estado de Guerrero efectivamente cumplió con la etapa de decisión, pues **sistematizó las propuestas de las comunidades indígenas y afromexicanas y las tomó en consideración con base en el principio de “mayor consenso posible”**; aunado a que comunicó los resultados a las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública, quienes entregaron el respectivo dictamen al Pleno del Congreso para su estudio y votación correspondiente.

165. En efecto, el Congreso del Estado de Guerrero incorporó las propuestas realizadas por los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas en los demás artículos del Decreto de la siguiente forma⁸⁵:

a) **Artículo 15.** En relación con este precepto, se advierte que se pretendía definir a la persona indígena y, además, todo el objeto de esta ley es esencialmente reconocer a las personas indígenas y afromexicanas.

Por otra parte, se incorporó en el primer párrafo que son personas indígenas quienes:

...conservan sus **propias lenguas**, instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Además, se añadió al segundo párrafo que la identidad indígena “**deberá ser acreditada por medio de su cultura, cosmovisión, cosmología, lengua, tradiciones, costumbres, ceremonias, entre otros.**

No obstante, se señala que los participantes de la consulta estuvieron de acuerdo en que estas precisiones no dejan de reconocer como personas indígenas a algunas de ellas que no hablen ninguna lengua. Se advierte que se solicitó remplazar la palabra indígena por “originaria” u “originarios”; sin embargo, el Congreso local optó por no reflejar esa modificación en el Decreto impugnado.

b) **Artículo 17.** Se solicitó fortalecer el derecho a la no discriminación de las personas indígenas o afromexicanas. Al respecto, se recibieron propuestas en el sentido de castigar o establecer sanciones a quienes discriminen o insulten a una persona por ser

⁸⁵ Ibidem.

indígena. Dado que esto ya estaba previsto en el artículo, únicamente se fortaleció al establecer que las sanciones se harán **“De conformidad con los tratados internacionales en la materia y a la legislación federal y local referente al combate y eliminación a la discriminación”**.

Además, se propuso agregar el derecho a la libertad de expresión y “fortalecer la escucha a los pueblos”, mismo que quedó incorporado al párrafo segundo del artículo, al señalar que los órganos institucionales encargados de la aplicación de la Ley **respetarán la libertad de expresión y asociación de las comunidades indígenas**.

c) **Artículo 26.** En la fracción II se añadió “de las niñas”, en la fracción III se precisó “autoridades comunitarias”, en la fracción IV se incorporó la preservación y enriquecimiento también de “las variantes” de las lenguas indígenas.

d) **Artículo 31.** Este precepto antes señalaba que la Comisión de Derechos Humanos del Estado vigilaría la eficaz protección de los derechos indígenas y afromexicanos, y se modificó para decir que **el Estado**, por conducto de dicha Comisión y la Secretaría de Asuntos indígenas y afromexicanos **vigilará** la eficaz protección de los derechos de estos grupos.

e) **Artículo 32.** Se precisó en el primer párrafo lo marcado en negritas, de la forma siguiente:

Cuando en los procedimientos intervengan personas **colectivas o individuales** indígenas o Afromexicanas, las autoridades estatales, municipales, **administrativas, de procuración y administración de**

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

- f) **Artículo 35.** En la parte final del primer párrafo de este precepto, en el que se señala la protección, de manera relevante, de la dignidad e integridad de los niños, niñas y mujeres, se recibió la propuesta de contemplar a los hombres y adultos mayores.

Al respecto, el Congreso local **incorporó a las personas adultas mayores y también a las personas con discapacidad**; no obstante, no se aceptó la sugerencia de mencionar de forma especial a los hombres en esta parte.

- g) **Artículo 37.** Las modificaciones a este precepto fueron en el sentido de matizar algunas expresiones. Al respecto, los cambios se reflejaron conforme a lo siguiente señalado en negritas:

Las Autoridades del Estado de Guerrero mantendrá una relación de cooperación **y comunicación** con los pueblos y comunidades indígenas y Afromexicanas, para **garantizar** que sus sistemas normativos internos sean adecuadamente conocidos por personas e instituciones ajenas a ellos, **velando que no se contrapongan con** lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los tratados internacionales; la Constitución Política del Estado, y las leyes que de ella emanen.

- h) **Artículo 38.** De este numeral se recibió la propuesta de señalar en la definición del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano que este actúa **de acuerdo a sus usos y costumbres dentro del Municipio**, misma que fue incorporada.

- i) **Artículo 40.** Se precisó conforme a las observaciones que el órgano supremo del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y Afromexicano es la Asamblea General de cada **pueblo** o comunidad **indígena o afromexicana**.
- j) **Artículo 41.** Se modificó la frase “la policía de cada pueblo y comunidad indígena y afromexicana” para quedar como “la **policía comunitaria** de cada pueblo y comunidad indígena y afromexicana”.
- k) **Artículo 42.** Conforme a las propuestas recibidas se incorporó que en la solución de conflictos internos que involucren Afromexicanas se observará **lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales**, conforme a las reglas establecidas en este artículo.
- l) **Artículo 42 Quáter.** Se modificó la frase “dentro de las comunidades” para quedar como “dentro del municipio”, en relación con la obligación de las autoridades indígenas y afromexicanas de respetar el libre ejercicio de la función de las autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública.
- m) **Artículo 42 Quinquies.** De este precepto se recibieron diversas propuestas en el sentido de reconocer **la integración civil** de la Policía Indígena y Afromexicana, y al igual que en el artículo anterior se estableció que funcionará **en su municipio** como auxiliar del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Ambas cuestiones quedaron incorporadas conforme a lo siguiente:

La Policía Indígena y Afromexicana, tiene por objeto la prevención de los delitos e infracciones, **se integrará por civiles elegidos conforme a lo dispuesto por el artículo 42 Septies de la presente Ley**; su

función es auxiliar al Sistema Estatal de Seguridad Pública y funcionará **en su Municipio**, acorde a sus sistemas normativos internos, **a los mecanismos de cooperación mencionados en el artículo 41 y a las acciones señaladas en el artículo 42 Octies de la presente Ley.**

n) **Artículo 42 Octies.** En el mismo sentido de las modificaciones a los artículos 42 Quáter y 42 Quinquies, se indicó que las acciones de la Policía Indígena y Afromexicana se realizaran en **su municipio**, eliminando la redacción anterior que decía “al interior de su comunidad”.

Además, atendiendo a la preocupación de las personas participantes de proteger sus usos y costumbres, a este artículo se añadió una fracción primera que establece lo siguiente:

La Policía Indígena y Afromexicana **en su Municipio**, realizará las acciones siguientes:

I. Se sujetará a sus usos y costumbres, así como a la reglamentación interna de su pueblo, comunidad indígena o afromexicana;

o) **Artículo 42 Septies y Artículo 42 Nonies.** En ambos numerales se precisó que una de las características de la integración de la Policía Indígena y Afromexicana es que será **propuesta por la asamblea.**

166. Por otra parte, este Tribunal Pleno no soslaya que, de una comparación entre la iniciativa de reformas, repartida a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas, y la redacción final del Decreto impugnado, es posible advertir que los **artículos 1, 2, 5, 25, 36, 39, 42 bis, 42 ter y 42 sexies** no tuvieron ninguna modificación en su

contenido⁸⁶; sin embargo, se advierte que **las propuestas y observaciones recabadas de la consulta ya se encontraban previstas, en esencia, en la redacción de estos artículos.**

167. Por ejemplo, los pueblos y las comunidades consultadas solicitaron reiteradamente que se respetaran sus usos y costumbres por todas las autoridades. Esta obligación ya se encontraba prevista desde la iniciativa que les fue remitida, en los **artículos 2, 5 y 36**, en los que se reconoce y se establece el derecho a la protección de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión, conocimientos, cosmovisión, medicina tradicional, rasgos culturales, educativos y las normas de carácter consuetudinario.

168. De igual forma, este Tribunal Pleno observa que, en relación con **la policía comunitaria**, se recibieron diversas propuestas en el sentido siguiente⁸⁷:

- a) Eliminar de los artículos la palabra “gratuito”.
- b) El servicio que presten las personas integrantes de la Policía Comunitaria Indígena y Afromexicana será honorífico, voluntario, gratificado, con un ingreso mensual de \$2,000 pesos y además contará con un seguro de vida.
- c) Que los policías tengan un salario.
- d) Que los policías sean capacitados durante su servicio; asesorarles con los derechos humanos.

⁸⁶ Se revisó la iniciativa distribuida en las primeras etapas de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos participantes (disponible en el **Anexo 32** del Informe del Poder Legislativo, que se encuentra, en lo que interesa, a partir de la **página 163** del **Tomo 17** del expediente), en contraste con las propuestas y observaciones recibidas del proceso consultivo (compiladas en las páginas **186 a la 208** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero) y el texto final de los artículos que integran el Decreto impugnado.

⁸⁷ Dictamen del Poder Legislativo del Estado de Guerrero del Decreto número 183. pp. 79-89.

- e) Dar uniformes; que se cubran las necesidades laborales como sueldo, armas e identificación.
- f) Compensación para los elementos de la policía comunitaria.
- g) No están de acuerdo en que no se les pueda pagar a los integrantes de la Policía Comunitaria
- h) Debe considerarse una compensación y garantizar su protección de seguro de vida para su familia.
- i) La policía debe tener un sueldo de manera quincenal por \$4,000 pesos mexicanos.

169. Las colonias San José, San Lucas, Los Zapotales, Mirasol, Coltitlán, Nazareth, las comunidades de San Miguel Chipetla, Ahuatepec Pueblo, Tlacoloya, la Soledad, La providencia, Monte Sinaí y Monte Gosen, así como la Delegación municipal del centro de Totoltepec, todas del municipio de Tlapa de Comonfort, manifestaron **no estar de acuerdo con la conformación de la policía comunitaria** por ser “la menos indicada para salvaguardar los derechos humanos”⁸⁸.

170. No obstante lo anterior, de un análisis del Decreto impugnado se observa que la policía comunitaria conservó su carácter de servicio honorífico y gratuito tal y como venía en la propuesta de iniciativa distribuida en el proceso de consulta.

171. Al respecto, **el Congreso señaló en la exposición de motivos** que el pago de salario o gratificación y dotación de equipo no pudo ser considerado en el cuerpo normativo de la Ley en virtud de que estas solicitudes **inciden en el aspecto financiero del Estado de Guerrero y se estaría invadiendo esferas de competencia**. En ese sentido, manifestaron que se incluyeron en el dictamen las pretensiones que, de

⁸⁸ Ibid., p. 85

conformidad con los análisis de impacto en la esfera constitucional y legal, resultaron procedentes.

172. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el Congreso local **cumplió con el principio del “mayor consenso posible” ya que incorporó la gran mayoría de las propuestas** que fueron reiteradas por los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, como se advierte de los párrafos previos.

173. Por otra parte, si bien el Poder Legislativo local no incorporó la totalidad de las propuestas realizadas, dicha cuestión no es suficiente para considerar que no se cumplió con el proceso de consulta conforme a los estándares exigidos y desarrollados previamente.

174. En principio debe destacarse que algunas de esas opiniones ya se encontraban previstas en la redacción de los artículos y, por otro lado, aquellas relacionadas con la eliminación de la policía comunitaria, no fueron esgrimidas por el mayor número de comunidades, pues muchas de ellas consideraron pertinente su reconocimiento; de ahí que el Congreso haya cumplido efectivamente con el principio de mayor consenso posible.

175. Por otro lado, respecto al pago de salario o gratificación de la policía comunitaria, este Tribunal Pleno observa que, en la exposición de motivos, el Congreso del Estado de Guerrero precisó que dicha propuesta incide en el aspecto financiero de la entidad, por lo que estaría invadiendo esferas de competencia de otros órdenes de gobierno, razón por la cual no era posible incorporarla.

176. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el Congreso del Estado de Guerrero sí incorporó las propuestas de las comunidades indígenas y afroamericanas para modificar la Ley número 701 de Reconocimiento,

Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, y las que no, estuvieron debidamente fundadas y motivadas con base en el estándar antes descrito.

177. Finalmente, se advierte que el diecisiete de mayo de dos mil veintidós, las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública realizaron el Dictamen que recae a la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, por lo que se cumple con el requisito de entrega de dictamen.

178. Por lo tanto, este Tribunal Pleno observa que el proceso de consulta **cumplió con la fase de decisión.**

* * *

179. En virtud de todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que el Congreso del Estado de Guerrero sí previó una etapa adicional en el proceso legislativo que culminó en la emisión del Decreto número 183 que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento, Cultura y Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas de dicha entidad, a fin de realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. **Esta consulta se llevó a cabo en las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión, de conformidad con los estándares de este Alto Tribunal.**

180. En efecto, como se señaló en párrafos anteriores, la **fase preconsultiva**⁸⁹ inició con la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que debían ser consultadas a través de la solicitud de información a diversas instituciones y entidades que forman parte del Órgano Técnico Interinstitucional de la entidad a fin de elaborar un Diagnóstico territorial, de población y de lenguas indígenas en el Estado de Guerrero.

181. Asimismo, el Congreso delimitó el objeto del proceso de consulta. A través del grupo técnico interinstitucional, elaboró la redacción final de la invitación y de los *“Lineamientos para Desarrollar de Manera Libre, Previa, Informada y de Buena Fe, el Proceso de Consulta en Materia de Seguridad y el Reconocimiento de sus Derechos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”*, en el que se establecieron los principios por los que se regiría la consulta, quedando claro que esa propuesta podría ser modificada o cambiada de acuerdo con las necesidades, los sistemas normativos o las costumbres, para que de manera individual cada comunidad pudiera decidir la forma o las formas en las que se desarrollaría la consulta si es que decidieran participar.

182. En la **fase informativa**⁹⁰, el Congreso del Estado de Guerrero produjo gran cantidad de material informativo que se distribuyó en el territorio, como son la impresión de materiales distribuidos en espacios públicos, los spots transmitidos en radio, los videos transmitidos en televisión abierta y, principalmente, las asambleas realizadas en el territorio donde

⁸⁹ En esta etapa se deben identificar los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas que deben ser consultadas, la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la forma de llevar a cabo el proceso y la intervención, así como la formalización de acuerdos entre las autoridades del gobierno estatal y los representantes de las comunidades.

⁹⁰ En esta fase se exige la entrega de información y difusión sobre el proceso consultivo, a fin de que las poblaciones indígenas y afromexicanas identificadas previamente cuenten con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.

se distribuyó la iniciativa, realizadas en las lenguas indígenas identificadas en la entidad, las cuales tienen un alcance suficiente en la población indígena y afromexicana que habita el Estado de Guerrero y que permitió un entendimiento y diálogo intercultural.

183. En cuanto a las iniciativas distribuidas en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl a pesar de que no contaban con el texto íntegro de la Ley, este Alto Tribunal entiende la dificultad de traducirlas en su totalidad, derivado de que, en algunos casos, carecen de un sistema de escritura, y no tienen más documentación que la práctica oral y cultural.

184. En la **fase de deliberación interna**⁹¹ los pueblos y las comunidades indígenas de la entidad desarrollaron asambleas y reuniones internas, sin la intervención del Poder Legislativo local, para poder discutir la propuesta de modificaciones a la Ley número 701 y llegar a un acuerdo respecto a qué cuestiones les afectarían o quisieran cambiar de dicha iniciativa.

185. En la **fase de diálogo**⁹² el Congreso desarrolló un diálogo intercultural entre los pueblos y las comunidades a través de asambleas que se denominaron consultivas con la finalidad de dialogar y recibir todas las propuestas de modificación u observaciones a las medidas legislativas.

186. Así, se realizaron 424 asambleas para la etapa consultiva de un total de 50 municipios que quisieron participar (de los 81 con los que cuenta la entidad), que se organizaron a nivel comunitario, municipal o regional. De estas asambleas se tuvo una participación aproximada de 832 comunidades y colonias.

⁹¹ En esta fase los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas evalúan internamente la medida, a través del diálogo y la toma de acuerdos.

⁹² Esta fase exige la existencia de un diálogo entre los representantes del Estado y los representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

187. Finalmente, en la **fase de decisión**⁹³, el Congreso del Estado de Guerrero incorporó el mayor número de propuestas hechas con base en el principio del “mayor consenso posible”. Las opiniones que no fueron integradas expresamente ya formaban parte de la redacción de los artículos puestos a consideración o bien tenían incidencia en el ámbito competencial de otros poderes, lo cual estuvo debidamente fundado y motivado por el Congreso local en la exposición de motivos.

188. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que **el Congreso del Estado de Guerrero cumplió con las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión de la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.**

Estudio del cumplimiento de las características de la consulta previa en materia indígena y afromexicana.

189. Una vez establecido que se cumplió con las fases mínimas de consulta, en este apartado se analiza si, en su conjunto, cumplió con las **características** de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de conformidad con los parámetros que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. La consulta debe ser previa.

190. Como se señaló en el análisis de la **fase preconsultiva**, el Protocolo para el desarrollo de la consulta en relación con las propuestas de reforma de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, se aprobó en por el Pleno del Congreso el veintidós de

⁹³ Esta fase consiste en la comunicación de los resultados del proceso consultivo y la entrega del dictamen.

febrero de dos mil veintidós⁹⁴, y fue ratificado por el Pleno de dicho órgano el **tres de marzo** del mismo año⁹⁵.

191. También, se advierte que **el Dictamen** de las Comisiones de Asuntos Indígenas y Afromexicanos y de Seguridad Pública del Congreso del Estado de Guerrero, que recae en la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformó y adicionó la Ley impugnada **fue presentado el diecisiete de mayo de dos mil veintidós, y fue aprobada por el Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintidós**. Esto es, dos meses y 17 días después de haber iniciado con la fase preconsultiva del proceso de consulta. Por su parte, el Decreto impugnado se publicó el cinco de julio de dos mil veintidós.

192. Así, resulta claro que las acciones tendentes a consultar fueron realizadas en un momento **previo a la redacción de la iniciativa de reformas que fue presentada por la comisión dictaminadora del Congreso local, que resultó en la emisión del Decreto impugnado**. Por ende, se puede concluir que no se consultó con la mera necesidad de obtener la aprobación comunitaria.

193. Asimismo, las acciones de consulta se realizaron antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que afectan a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero.

194. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que se cumplió con el requisito de ser **previa**.

⁹⁴ **Anexo 7** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Protocolo aprobado por la “JUCOPO”.

⁹⁵ **Anexo 8** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

2. La consulta debe ser libre.

195. Como se señaló en párrafos anteriores, esta característica implica esencialmente que durante el desarrollo de la consulta las autoridades estatales deban **abstenerse de influir en las posiciones de las comunidades indígenas y afromexicanas** y de sus miembros, o condicionar la consulta mediante mecanismos de presión, así como **respetar la libertad de estos grupos a decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta.**

196. Al respecto, no se advierten argumentos de la accionante ni prueba alguna que pueda sugerir que las acciones de consulta realizadas por el Poder Legislativo local fueron contrarias al carácter libre de la consulta.

197. Por otro lado, se recibió información, por medio del informe y anexos remitidos por el propio Poder Legislativo local, sobre las incidencias reportadas durante el proceso de consulta, de las que se desprende lo siguiente:

- a) Algunas comunidades no se presentaron a las asambleas organizadas en sus territorios.
- b) Se recibieron amenazas en contra del personal del Congreso por parte de miembros de las comunidades.
- c) Algunas comunidades manifestaron que no deseaban participar, así como su desconfianza con el gobierno.
- d) Algunas personas de las comunidades solicitaron apoyos económicos o en especie como condicionante para participar.

198. Además, el Poder Legislativo en su informe presentó un análisis cuantitativo por tipos de incidencias en el cual se clasificaron 134 (ciento treinta cuatro) de la manera siguiente⁹⁶:

- a) 59 incidencias por falta de interés de las comunidades, autoridades y pobladores indígenas y afromexicanos.
- b) 26 incidencias por inasistencia de autoridades y pobladores.
- c) 16 incidencias por falta de condiciones para llevar a cabo las asambleas informativas.
- d) 10 incidencias en las que las comunidades deciden ya no participar en la consulta.
- e) 9 incidencias respecto a que no se cuenta con evidencia para probar la celebración de la asamblea informativa.
- f) 14 incidencias por diversos asuntos.

199. De lo reportado en esta parte de su informe, el Congreso local señala haber cumplido con la celebración de 668 (sesenta y ocho) asambleas que representan aproximadamente 1,100 comunidades (mil cien) y que, de ese total, en 308 (trescientos ocho) asambleas las comunidades decidieron continuar con el proceso de consulta.

200. Ahora, a pesar de las incidencias reportadas, se advierte que la mayoría de estas son resultado, precisamente, de **la decisión libre de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a no participar en el proceso de consulta previa.**

201. Conforme a lo anterior, al no existir pruebas de actos de coerción, intimidación o manipulación a los pueblos y a las comunidades por parte de las autoridades, y debido a que estas poblaciones tienen la libertad

⁹⁶ Páginas 153 a 157 del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

de participar o no en las consultas en la materia, se concluye que la consulta cumple con el requisito de ser **libre**.

3. La consulta debe ser informada.

202. Este requisito exige que los procesos de consulta provean plena información sobre la naturaleza y las consecuencias de la medida o del proyecto que puede impactar a las comunidades consultadas. La información debe hacerse llegar de forma previa y durante la consulta, incluyendo los posibles riesgos de la medida.

203. Como se indicó en el apartado de análisis de la **fase informativa**, este Tribunal Pleno considera que las acciones informativas llevadas a cabo por el Congreso tuvieron un alcance suficiente en la población indígena y afroamericana del Estado de Guerrero.

204. Ahora bien, en este punto, corresponde analizar si la información difundida efectivamente cumplió con las exigencias de esta característica.

205. Al respecto, el Poder Legislativo señala que la consulta realizada sí fue informada, puesto que precisaron la naturaleza y consecuencias de las iniciativas materia de consulta, previo y durante esta⁹⁷.

206. Como se señaló en el apartado anterior, el Congreso local a través del grupo técnico interinstitucional elaboró la invitación y los *Lineamientos para Desarrollar de Manera Libre, Previa, Informada y de Buena Fe, el Proceso de Consulta en Materia de Seguridad y el Reconocimiento de*

⁹⁷ Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, página 58.

sus Derechos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

207. En estos lineamientos se establecieron los principios por los que se regiría la consulta, con la serie de preguntas y respuestas siguiente: *¿por qué se va a consultar?, ¿en qué me beneficia?, ¿qué autoridades van a participar?, ¿quién verificará que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se les garantice su derecho a la consulta?, ¿pueden participar personas ajenas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas?, ¿en qué idioma se realizará la consulta? y ¿cómo será el proceso de consulta?*

208. Además, los spots transmitidos en radio, y los videos transmitidos en televisión abierta (los cuales se exponen en el estudio de la **fase informativa**) también contaron con versiones en amuzgo, náhuatl, mixteco, tlapaneco o me'phaa, mixteco región Ayutla y mixteco Tlacoachistlahuaca⁹⁸.

209. Posteriormente, se repartieron las iniciativas durante las asambleas para el efecto de que los participantes de la consulta conocieran su contenido y realizaran sus observaciones como se explicó en el análisis de la **fase consultiva o de diálogo**.

210. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la consulta cumplió con la característica de ser **informada**, al haber comunicado sobre la naturaleza y las consecuencias de la medida legislativa de forma previa y durante el proceso de consultarles a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

⁹⁸ Ibid., p.159-160

4. La consulta debe ser culturalmente adecuada.

211. Como se explicó anteriormente, una consulta culturalmente adecuada implica el deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, así como sus instituciones representativas. Lo anterior exige tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales.

212. En sus conceptos de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostuvo que la consulta realizada por el Congreso del Estado de Guerrero no cumplió con la característica de ser culturalmente adecuada, principalmente, porque al haberse distribuido la información por medios digitales no se consideró la forma en la que deben ser informadas estas poblaciones. Además, señaló que la información distribuida sobre el contenido de la Ley no estaba completa en las versiones en amuzgo, mixteco, tlapaneco y náhuatl, y que tampoco se refirió un diagnóstico sobre los sistemas normativos indígenas que permitiera el entendimiento y diálogo intercultural.

213. Pues bien, como se señaló en el apartado de la **fase informativa**, si bien se distribuyó información por sitios electrónicos o digitales, lo cierto es que ésta no fue la única forma mediante la cual se informó sobre la consulta a los pueblos y comunidades. Además, este Alto Tribunal reconoce la dificultad de traducir el texto íntegro de la ley a las lenguas indígenas señaladas.

214. Ahora bien, para determinar si la consulta cumplió con este requisito, se analizan las acciones emprendidas por el Poder Legislativo que tuvieron como finalidad realizar la consulta conforme a los usos, costumbres y

tradiciones de los pueblos, así para como generar material de difusión culturalmente adecuado para informales.

215. El Congreso local señala que, con base en esta información, elaboró materiales y documentos que cumplen con los requisitos elementales de información para el proceso de consulta, con una redacción sencilla, clara y de fácil comprensión, además de haberse allegado de traductores en las lenguas indígenas habladas en la entidad.

216. Por otra parte, indicaron haber realizado diversos cursos de sensibilización y capacitación especializada a los servidores públicos del Congreso en aspectos relacionados con las obligaciones derivadas de las acciones de inconstitucionalidad 78/2018 y 81/2018, así como de los procesos de consulta indígena⁹⁹. Al respecto se indicó lo siguiente:

a) Capacitación *“Recomendaciones para el diálogo con las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero”*¹⁰⁰. En coordinación con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad, se capacitó a 116 trabajadoras, trabajadores, diputadas y diputados sobre el proceso de consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar leyes que impacten en la esfera de derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

b) Capacitación *“Derechos de los pueblos originarios”*¹⁰¹. En coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Estado

⁹⁹ Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 118-121

¹⁰⁰ **Anexo 21** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; se presenta la solicitud de capacitación al IEPC del Guerrero, oficio de respuesta de la persona asignada para impartirla, lista de personas capacitadas y la presentación de power point.

¹⁰¹ **Anexo 21** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; se presenta la solicitud a la Comisión de Derechos Humanos del estado de Guerrero, oficios de convocatoria dirigidos a las y los diputados para su asistencia, la lista de asistencia y la presentación de power point.

de Guerrero, se impartió capacitación a 106 personas integrantes del Congreso local en materia de derechos humanos de los pueblos originarios.

c) Capacitación sobre el Protocolo para desarrollar de manera libre, previa, informada y de buena fe el proceso de consulta para poder crear, reformar, adicionar o derogar las leyes que impacten en la esfera de derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos para el “personal que acude al territorio”¹⁰², así como a diputadas y diputados¹⁰³.

d) *Capacitación sobre la participación de las mujeres en el proceso*¹⁰⁴. En coordinación con la Secretaría de la Mujer se impartió una capacitación a personal del Congreso, diputadas, diputados, directoras municipales y representantes de la Secretaría de la Mujer sobre la participación de las mujeres indígenas y afromexicanas en este proceso de consulta para procurar la participación de las mujeres en igualdad con los hombres.

217. De lo antes descrito se observa que el legislador local adoptó medidas específicas a través de la capacitación para modificar los patrones socioculturales y lograr que los integrantes de dicho poder realizaran la consulta previa acorde a los estándares constitucionales y convencionales.

¹⁰² Se informa que estuvo dirigida especialmente al personal que trabaja en territorio, que conoce las comunidades y la dinámica social del entorno, pues son quienes acudieron a las comunidades indígenas y afromexicanas a brindar la información en las primeras etapas de consulta.

¹⁰³ **Anexo 23** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; Oficios dirigidos a las diputadas y diputados para la capacitación de los días 14, 15, 16 de marzo de 2022 y listas de asistencia.

¹⁰⁴ **Anexo 24** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero; Lista de asistencia y presentación de power point de la capacitación, impartida el 14 de marzo de 2022.

5. La consulta debe ser de buena fe.

218. Este Tribunal Pleno considera que, en observancia del gran número de acciones ya descritas, realizadas por Poder Legislativo del Estado de Guerrero, la consulta realizada cumple con el requisito de **buena fe**.

219. Se resalta que, además de lo ya señalado, el Congreso local se dio a la tarea de recabar los factores de riesgo en la realización de la consulta mandatada. El informe señala, esencialmente, lo siguiente¹⁰⁵:

a) **Incidencia delictiva.** Los municipios en los que se realizó la consulta tienen altos índices de delincuencia, por lo que se hicieron esfuerzos adicionales para garantizar la seguridad de las personas que acudieran a la consulta.

b) **Condiciones geográficas.** Se tomaron en cuenta las dificultades que representan los caminos, carreteras y rutas de difícil acceso.

c) **Agenda de riesgos**¹⁰⁶. La Secretaría de Gobierno del Estado remitió al Congreso local una agenda que desglosa datos de 59 municipios donde existen conflictos políticos, contexto delictivo y/o presencia de grupos armados. Se señala que toda esta información fue compartida con el personal del Congreso que participó en la promoción y realización de las etapas de consulta, con el fin de que pudieran tomar las medidas necesarias.

220. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación coincide en que **el trabajo territorial constituye un componente sumamente importante en el desarrollo de la consulta en materia indígena y afromexicana**, pues

¹⁰⁵ Ibid., pp. 116-118

¹⁰⁶ **Anexo 20** del Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

es ahí donde se acerca la información a la población interesada y se materializan los esfuerzos por consultar de conformidad con este derecho constitucional y convencional.

221. El requisito de buena fe también implica que **la consulta se realice con la finalidad de llegar a acuerdos**. Se ha establecido que 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.

222. En efecto, este Alto Tribunal considera que los poderes legislativos deben hacer un esfuerzo, de buena fe, para incluir las propuestas hechas por los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

223. Al respecto, del informe del Poder Legislativo resulta relevante destacar la metodología empleada para la integración de las propuestas en el ámbito legislativo, así como la elaboración de los dictámenes.

224. Como se señaló, el Congreso informa que, debido al alto número de comunidades indígenas y afromexicanas participantes en el proceso de consulta, no es posible incorporar todas y cada una de las propuestas emanadas de las asambleas comunitarias. Por lo tanto, es a partir del mayor consenso posible de la mayoría que se integran estas propuestas.

225. El poder demandado subraya la dificultad que representa lograr la homogeneidad de las propuestas a las medidas legislativas materia de la consulta, pues devienen de poblaciones altamente heterogéneas y plurales, por ser de contextos socioculturales, económicos y lingüísticos distintos. Al ser una entidad multiétnica, el conjunto de personas, grupos y comunidades son culturalmente diversas, en tanto tienen maneras

distintas de ver al mundo, con costumbres y sistemas normativos diversos¹⁰⁷.

226. De acuerdo con las constancias, el total de las propuestas, comentarios o reflexiones recibidos a la Ley número 701 de Reconocimiento de Derechos y Cultura Indígena y Afromexicana del Estado de Guerrero ascendió a trescientas cuarenta y seis, y adicionalmente, se propusieron ochenta y ocho nuevos textos de redacción del mismo ordenamiento jurídico sometido a consulta¹⁰⁸. Para facilitar el estudio, el Poder Legislativo las agrupó de manera que se reflejaran los intereses de las comunidades consultadas en un cuadro, así como un listado de propuestas más específicas y un listado de propuestas de cambios a la redacción de diversos artículos en particular contenidos en la iniciativa¹⁰⁹.

227. Como se precisó en el apartado anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la complejidad de la consulta en materia indígena y afromexicana en el Estado de Guerrero, que tiene una composición multiétnica, plurilingüística y pluricultural reconocida en la Constitución Política de dicha entidad¹¹⁰, que se demuestra con los datos estadísticos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía antes presentados.

228. Además, debe tenerse en cuenta que las leyes que se sometieron a consulta son de carácter general; es decir, **son normas que tendrán aplicabilidad y vinculan a todas las personas de dicha entidad federativa, impactando de manera directa a los pueblos y**

¹⁰⁷ Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, pp. 228-229

¹⁰⁸ Ibid., p. 208

¹⁰⁹ Ibid., p. 186-208

¹¹⁰ **Artículo 8.** El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.

comunidades indígenas y afromexicanas, pero sin distinguir entre cada una de ellas.

229. Así, este Tribunal Pleno insiste en que los Congresos tienen la obligación de obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de seguir con las iniciativas de ley en dos supuestos: i) cuando las situaciones del proyecto den lugar al desplazamiento por la fuerza de un grupo indígena o afromexicano de sus tierras o territorios; y, ii) cuando se trate de cuestiones relacionadas con el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

230. En los casos en los que no es posible lograr un consenso, y no sean los supuestos antes descritos, los poderes legislativos partirán del principio del “**mayor consenso posible**”, a fin de incorporar el mayor número de propuestas reiteradas por los diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

231. De igual forma, este Alto Tribunal reitera que no existe una obligación absoluta de incluir la totalidad de las propuestas de los pueblos y de las comunidades indígenas o afromexicanas. Por lo tanto, los Congresos pueden **no incorporar ciertas propuestas**, cuando, entre otras cuestiones, **por ejemplo**, éstas sean violatorias a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política del país y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de conformidad con los artículos 1° y 2° constitucionales; o invadan competencias de otros órdenes de gobierno. En cualquier caso, **los poderes legislativos tienen la obligación de fundar y motivar, en la exposición de motivos las razones que los llevaron a no incorporar dichas propuestas.**

232. Por tanto, resulta adecuado que, en virtud de la gran cantidad de opiniones recibidas, la metodología de integración de las propuestas a en el ámbito legislativo haya partido del mayor consenso posible de los participantes en la consulta.

233. La finalidad de llegar a acuerdos no puede interpretarse en el extremo de conseguir que todas las propuestas y comentarios en lo individual deban reflejarse en el proyecto final de la Ley. De ahí que, reconociendo el esfuerzo realizado por el Congreso del Estado de Guerrero para realizar la consulta, se concluye que esta cumple con el requisito de **buena fe con la finalidad de llegar a acuerdos**.

234. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera infundado el argumento de la accionante, además de que la importancia de cada proceso debe analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción respecto a las comunidades indígenas.

235. Ello, incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; y exigir el cumplimiento de un estándar específico alto conllevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas y afromexicanos.

236. Bajo este orden de ideas, lo procedente es **reconocer la validez del Decreto número 183 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley número 701 de Reconocimiento,**

Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.

237. Ahora bien, en atención a este Alto Tribunal concluyó que en el proceso legislativo que culminó en la emisión del Decreto impugnado se consultó a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de conformidad con los parámetros de este Alto Tribunal, procede a analizar la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701.

B) VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

238. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 2, fracción I y III, y 25 de la Ley número 701, al considerar que el Congreso local al establecer el reconocimiento de personalidad y derechos únicamente para los “pueblos indígenas y comunidades afromexicanas” excluye a las “comunidades indígenas”, lo que vulnera su derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del país y en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹¹.

¹¹¹ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede

239. Para responder al planteamiento anterior, en primer lugar, se expone: **i)** el parámetro de regularidad constitucional del principio de legalidad y seguridad jurídica y, posteriormente, **ii)** se analiza la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701.

I) Parámetro de regularidad constitucional del principio de legalidad y seguridad jurídica.

240. El Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, para impedir que en su ejercicio la autoridad actúe arbitraria o caprichosamente¹¹².

241. En ese orden de ideas, de manera más específica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹³ ha reiterado el criterio en el sentido de que

constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

¹¹² Amparo en revisión 229/2008, resuelto el 19 de junio de 2008, por unanimidad de diez votos. Ausente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia P. 190/2008, de rubro: “**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY QUE RIGE A ESE MEDIO DE DIFUSIÓN NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA**”. Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 5. Registro digital: 165991.

¹¹³ Criterio que se comparte de la Segunda Sala, reflejado en la tesis 2ª. XVI/2014 (10ª.) de rubro: “**DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA**

los derechos de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos constitucionales mencionados se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que:

- a) La persona gobernada conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice;
- b) El actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de las personas gobernadas no resulte caprichosa o arbitraria;
- c) La norma contenga los elementos mínimos para hacer valer el derecho de las personas gobernadas y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades; tomando en consideración que resulta innecesario que en todos los supuestos de la norma se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de forma sencilla para dejar en claro la manera en que debe hacerse valer el derecho por el gobernado, así como las facultades y obligaciones de la autoridad.

242. Así las cosas, el derecho de seguridad jurídica, respecto del contenido de la ley, tiene como finalidad que el legislador no coloque a las personas en una situación de incertidumbre e indefensión por no saber a qué atenerse (por una regulación deficiente, por incurrir en omisiones o ambigüedades que trascienden en su esfera jurídica), en cuanto a la determinación de los contenidos normativos y sus consecuencias

REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES". Décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo: II, página 1513. Registro digital: 2005552.

jurídicas, susceptible de propiciar la arbitrariedad de las autoridades en su aplicación.

II) *Análisis la constitucionalidad de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701.*

243. Para analizar el caso concreto, es pertinente tomar en cuenta el contenido de las normas impugnadas:

Artículo 2. Son objetivos de la presente Ley:

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

III. Establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.

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

244. De una lectura de los preceptos impugnados se advierte que, si bien no hacen alusión directa a las “comunidades indígenas”, lo cierto es que éstos no deben ser leídos de forma aislada sino como parte de un sistema, a saber, la Ley número 701 impugnada, pues de la lectura de las disposiciones que la integran se advierte que sí está reconocida la personalidad jurídica y derechos de dichas comunidades.

245. Esto es así, pues de la lectura de los artículos 5¹¹⁴, 26 al 28¹¹⁵, 30¹¹⁶ y 35 al 37¹¹⁷ del ordenamiento impugnado, se puede destacar los puntos siguientes:

¹¹⁴ **Artículo 5.** El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y tendrán derecho a la libertad de expresión, a la protección de sus usos y costumbres, tradiciones, lengua, religión, indumentaria, rasgos culturales y educación.

[...]

Reconoce y protege como fundador del Estado de Guerrero al pueblo y comunidades afromexicanas asentadas en su territorio, por lo que serán sujetos de los beneficios y obligaciones de esta Ley.

[...]

¹¹⁵ **Artículo 26.** Esta Ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en particular aquellos relativos al respeto de los derechos humanos, para:

I. - VIII. [...]

Artículo 27. Esta Ley reconoce y protege a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, nombradas conforme a sus propios usos y costumbres. Las opiniones de las autoridades tradicionales serán tomadas en cuenta en los términos de la legislación procesal respectiva en la entidad, para la solución de controversias que se sometan a la jurisdicción del Estado.

Artículo 28. A fin de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el efectivo acceso a la impartición de justicia en los procesos penales, civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza, que se desarrolle en forma de juicio y en el que, con cualquier carácter, intervenga uno o más integrantes de algún pueblo o comunidad indígena que ignoren el idioma español, éste o éstos deberán contar con un traductor bilingüe nombrado de oficio y pagado por el Estado, que sea de preferencia mayor de edad y que no sea de las personas que intervengan en la diligencia, cuando lo soliciten podrán escribir la declaración de que se trate en el idioma del declarante, sin que obste para que el intérprete haga la traducción.

[...]

¹¹⁶ **Artículo 30.** El Estado de Guerrero reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad.

Los usos y costumbres que se reconocen legalmente válidos y legítimos de los pueblos indígenas, por ningún motivo o circunstancia deberán contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de Guerrero, las Leyes Estatales vigentes, ni vulnerar los derechos humanos ni de terceros.

¹¹⁷ **Artículo 35.** En términos del artículo 14 de la Constitución Local, el estado de Guerrero reconoce las acciones de seguridad pública para la prevención del delito que implementen los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a sus integrantes, con sujeción a sus sistemas normativos internos, prácticas tradicionales y reglamento interno de su comunidad, respetando las garantías constitucionales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de los niños, niñas y mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores.

[...].

- a) Se reconoce la identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural del Estado de Guerrero sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, las cuales tendrán derecho a la libertad de expresión, a la protección de sus usos y costumbres, tradiciones, lengua, religión, indumentaria, rasgos culturales y educación.
- b) Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía con sujeción a los principios constitucionales relativos al respeto de los derechos humanos; así como el reconocimiento y protección a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, nombradas conforme a sus propios usos y costumbres.
- c) Que con el fin de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el efectivo acceso a la impartición de justicia en el juicio en el que intervengan, estos deberán contar con un traductor.
- d) Se reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellas las acciones de seguridad pública para la prevención del delito que implementen los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a sus integrantes.

Artículo 36. Se reconoce en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el conjunto de normas orales y escritas que se han transmitido por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo, de carácter consuetudinario que regulan sus relaciones familiares, comunitarias, la vida civil y la prevención y solución de conflictos al interior de cada pueblo o comunidad, entre sus integrantes.

Artículo 37. Las Autoridades del Estado de Guerrero mantendrá una relación de cooperación y comunicación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para garantizar que sus sistemas normativos internos sean adecuadamente conocidos por personas e instituciones ajenas a ellos, velando que no se contrapongan con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los tratados internacionales; la Constitución Política del Estado, y las leyes que de ella emanen.

e) También se reconoce en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, el conjunto de normas orales y escritas que se han transmitido por generaciones y que las Autoridades del Estado de Guerrero mantendrá una relación de cooperación y comunicación con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

246. Por tanto, de una interpretación sistemática y armónica de los preceptos controvertidos, con los artículos descritos en el párrafo que antecede, deben entenderse comprendidas a las comunidades indígenas. Máxime que todavía que no se observa una exclusión expresa por parte del legislador local.

247. Con lo anterior queda superada la confusión que surge de la interpretación aislada de los preceptos impugnados. En consecuencia, al no existir una falta de precisión en el aspecto señalado, contrario a lo que alude la promovente no se afecta el principio de certeza jurídica y menos aún el de legalidad que debe prevalecer.

248. En consecuencia, lo procedente es declarar la validez de los artículos impugnados, 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas del Estado de Guerrero.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

R E S U E L V E:

PRIMERO. Es **procedente, pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se **reconoce la validez** del Decreto Número 183 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el cinco de julio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando V de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara

Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, particularmente de los párrafos 64 y 65, del 114 al 117, del 142 al 175 y del 120 al 232, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 144 al 232. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), denominado “VULNERACIÓN AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS”, consistente en reconocer la validez del *Decreto Número 183 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero*. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció votos aclaratorio y concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), denominado “VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA”, consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracciones I y III, y 25 de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 113/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de cinco de junio de dos mil veintitrés. **Conste.**