

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUERRERO, A NO OBSTACULIZAR LO RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMEROS 81/2018 DE FECHA 20 DE ABRIL DE 2020, 136/2020 DE FECHA 08 DE SEPTIEMBRE DE 2020, Y 78/2018 DE FECHA 18 DE MAYO DE 2021, Y PROVEER LAS CONDICIONES PARA DAR CABAL CUMPLIMIENTO A LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR EL ALTO TRIBUNAL DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

El que suscribe, **Rubén Cayetano García**, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 58 y 60, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a su consideración la siguiente proposición con punto de acuerdo con las siguientes:

CONSIDERACIONES

Con fecha 20 de abril de 2020, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

En dicha resolución, de manera esencial, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene lo siguiente:

*“Haciendo un análisis de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Suprema Corte considera que **la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional** del Decreto 778 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como el decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, del Estado de Guerrero.*

En primer término, se impugna la validez de esos dos cuerpos normativos debido a la falta de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Guerrero,

cuyas modificaciones legislativas afectan directamente a las comunidades interesadas.

En un segundo aspecto, en cuanto al Decreto 778, se impugnan disposiciones en lo particular por considerar que la supresión del término comunidades indígenas es una medida regresiva que afecta la personalidad jurídica y el ejercicio efectivo de los derechos de éstas. Igualmente impugna en específico lo relativo a la educación bilingüe e intercultural.

En cuanto a la Ley Número 777, en particular se impugnan disposiciones que la accionante estima contrarias al derecho de acceso a la información.

En el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional accionante señaló que el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero así como el Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, vulneran el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas puesto que en el proceso legislativo se omitió realizar consulta a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero que se verían directamente afectadas por las modificaciones legales.

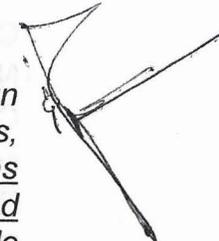
Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es **fundado**. De un análisis del procedimiento legislativo que dio pie a cada uno de los decretos, no se advierte la celebración de una consulta indígena, conforme a las características que se ha señalado en el parámetro de regularidad constitucional, a la cual estaba obligada el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad.

Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

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

Libre. Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

Informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las



comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

Culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

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

Este Tribunal Pleno estima que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

Así, este Tribunal Pleno considera que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

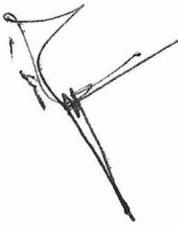
- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

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

Ahora bien, el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, refiere en su informe que el gobierno estatal sí desarrolló una consulta conforme a los tratados y convenciones internacionales, así como los criterios de este Alto Tribunal. Afirma que los foros fueron una modalidad de consulta convocados con la suficiente antelación, difundidos de manera amplia –carteles, internet, radio- en cuatro idiomas indígenas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo), además de español. Señala que la difusión en carteles en las siete regiones de Guerrero es la forma tradicional que se utiliza para convocar a un evento de esa naturaleza ya que –por ejemplo- las universidades así lo hacen para convocar a sus eventos y las iglesias para ofrecer sus servicios. Refiere que convocó a personas interesadas en los temas y problemas de los pueblos originarios, así como a la comunidad universitaria (profesores e investigadores) a fin de que todos aquellos interesados en participar en los foros regionales lo hicieran presentando ponencias, artículos, conclusiones y resultados de sus investigaciones personales o de grupo.

Señaló que uno de los objetivos principales reseñados en la Convocatoria era recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos así como de la sociedad en general sobre temas que definan la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia así como los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal y se destacó la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución local de Guerrero a fin de respetar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Insiste que esas acciones se realizaron en atención a la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Añade que hubo participación en los foros de consulta y las conclusiones de la misma fueron consideradas e incorporadas a las propuestas legislativas las cuales se le informaron a la CNDH.

En tanto que el Poder Legislativo, en su informe, insiste en que ha quedado acreditado que se realizaron consultas a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero, en diferentes sedes de las siete regiones que se compone el Estado, previo a la reforma de la Ley Número 701 y de la expedición de la Ley Número 777. Estima que el Decreto 778 y la Ley 777 no generan impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas. Además, refiere que la consulta fue previa a la medida



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

El Legislativo insiste en que, previa convocatoria a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas, el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron los foros de consulta a las 10:00 horas en diferentes sedes de las siete regiones del Estado de Guerrero.

Sin embargo, este Tribunal Pleno, después de pronunciarse sobre las fases que deben desarrollarse en el procedimiento de consulta, examinar detalladamente el alegado proceso de consulta indígena y revisar los argumentos de las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, llega a la conclusión de que la consulta realizada no puede ser considerada válida.

Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el ejercicio participativo que organizaron las autoridades y la universidad, a fin de convocar y escuchar a toda la sociedad guerrerense a través de los seis foros realizados en seis sedes –de manera simultánea- durante una mañana de trabajo, aceptar que ello constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas.

En primer lugar, este Tribunal Pleno estima que no se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo –entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas, la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos. De lo reseñado en párrafos supra se advierte que la convocatoria fue emitida en el contexto del cumplimiento de una recomendación de la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se puede advertir que la misma fue emitida unilateralmente por el gobierno quien a partir de la recomendación suscribió un acuerdo con la universidad pública estatal a fin de llevar a cabo algunas capacitaciones y foros de consulta.

Además, la convocatoria fue emitida exclusivamente por las autoridades y la universidad bajo un formato definido unilateralmente por esos actores consistente en seis foros simultáneos, en seis regiones con la participación de académicos, abogados, personas indígenas, y la sociedad en general, a fin de que presentaran sus ponencias previamente por escrito y fueran presentadas el día del evento por un tiempo de cinco minutos, sin que se advierta la participación de pueblos y comunidades indígenas en la definición de las mismas.

Tampoco se establecieron formas, métodos de diálogo y toma de decisiones ni la forma de llevar a cabo la consulta en materia indígena que, en todo caso, debía respetar las formas tradicionales de diálogo, representación y toma de decisiones a fin de ser culturalmente adecuada.

No se dispuso una fase informativa y de difusión del proceso de consulta. Se advierte incluso que el objeto de los foros fue muy amplio: "recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derecho humanos".

Es decir, no se contó con la información necesaria, en relación a los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública e impartición de justicia. Tampoco que se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos indígenas que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural a fin de respetar la cosmovisión indígena y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central.

Por otra parte, no existieron espacios de deliberación y diálogo entre pueblos y comunidades indígenas donde se pudiera evaluar internamente la medida. La mecánica misma de los foros se constituyó, según la evidencia, en una recepción de ponencias e intervención de oradores muy diversos, en una mañana de trabajo sin que existiera una posibilidad real de

dialogar y deliberar internamente atendiendo a la vida y organización de las comunidades y pueblos indígenas en Guerrero.

Este Pleno ya ha referido en que no basta con que entrevisten a cualquier de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los espacios que se habiliten para dar cabida a las opiniones.

Mucho menos se permitió una fase de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas para generar acuerdos. Según constancias, se cuenta con un informe a cargo de la Universidad Autónoma de Guerrero que se encargó de concentrar las relatorías, ponencias y registros de todos los participantes, pero ello no implicó una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas ni se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real tanto en la presentación de las diversas iniciativas como en el proceso de producción normativa en el Congreso Estatal.

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

La consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el derecho a la consulta es un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas.

Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas.

En todo caso es necesario que los procesos de participación a través de la consulta –previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado- permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa

correspondiente. Por ello, podría considerarse cumplido si existieron espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre el alcance y contenido de la medida legislativa a través de una consulta indígena bajo todas las características y procedimientos requeridos.

Por último, este Tribunal Pleno destaca que la consulta deberá realizarse también a las comunidades y pueblos afroamericanos del Estado de Guerrero.

Conforme a una reforma reciente al artículo 2° de la Constitución Federal, el constituyente reconoció a las comunidades y pueblos afrodescendientes en los siguientes términos:

Artículo 2°.

[...]

A.

[...]

B.

[...]

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

La exposición de motivos de la reforma al artículo 2° constitucional señala -siguiendo datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)- que en México existen alrededor de 1.4 millones de afrodescendientes, de los cuales 229,514 radican en el Estado de Guerrero, lo que representa un 6.5% de la población afrodescendiente.

Además, la exposición de motivos consideró “necesaria la inclusión de la africanía mexicana a nivel constitucional, pues sentaría un precedente significativo en el orden jurídico para exigir derechos y una nueva percepción social de la conformación nacional...”. Asimismo, el documento reconoce a los pueblos mexicanos y afrodescendientes su participación en la conformación de la identidad nacional, sus aportes a la cultura y a la historia del país.

Según el Dictamen de la Cámara de Senadores, la denominación afroamericano debe dar lugar a un enfoque jurídico para el ejercicio de los derechos que habrán de materializarse en normas jurídicas en los ámbitos



federal y local. La categoría de *afromexicanos* para describir al conjunto de personas bajo cualquier autodenominación -afrodescendientes, jarochos, tribu de los negros Mascogos, negro/negra, moreno/morena, costeño, negro-indio, indio-negro, afroestizos, afroindígenas, entre otras- constituye la denominación genérica del conjunto de una o más comunidades afrodescendientes que comparten elementos culturales propios, culturalmente diferenciados de otros pueblos, constituido por libre voluntad de sus integrantes, en un acto informado, libre y consentido.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus observaciones finales sobre los informes de México saludó la reforma constitucional del artículo 2°. Sin embargo, manifestó su preocupación que las comunidades *afromexicanas* continúan siendo objeto de discriminación, de un alto grado de marginación y exclusión social. Por ello recomendó adoptar medidas especiales necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población *afromexicana* a fin de promover su inclusión activa en la vida pública y política.

Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General número 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes destacó que el racismo y la discriminación racial contra afrodescendientes se expresan en muchas formas, entre otras estructurales y culturales. Por ello, fue enfática en señalar que las personas afrodescendientes tienen derecho a ejercer, sin discriminación alguna, individual o colectivamente con otros miembros del grupo, según proceda, los siguientes derechos concretos:

“4. [...]:

a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos;

b) El derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas;

c) El derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico;

d) El derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar a sus derechos, de conformidad con las normas internacionales. (Énfasis añadido).

En tanto que el Convenio 169 de la OIT también resulta aplicable a pueblos tribales, los cuales son caracterizados como aquellos pueblos “cuyas

condiciones sociales, culturales y económicas les distinguan de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

La OIT ha determinado una serie de elementos subjetivos para considerar a un grupo como tribal:

1. Estilos tradicionales de vida.
2. Una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional.
3. Tradiciones y costumbres propias, leyes tradicionales propias y/o un reconocimiento jurídico especial.

Así, las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

Por ejemplo, ha determinado que los miembros de un pueblo que no eran originarios de la región que lo habitaban, sino que fueron llevados durante la época de la colonización a un país (en ese caso Surinam) como esclavos provenientes de África, donde sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país y establecieron comunidades autónomas y organizadas. Ahí, el tribunal interamericano interpretó que se trataba de una comunidad tribal con características sociales, culturales y económicas propias y diferentes a otras secciones de la comunidad nacional.

Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que las comunidades y pueblos afrodescendientes también debían ser consultadas de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a fin de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo a fin de que sean estas comunidades las que manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar.

Las autoridades guerrerenses deben tomar en cuenta que, según informes, en la Costa Chica del Estado de Guerrero es donde mayoritariamente se concentran las comunidades afrodescendientes. También la región conocida como Costa Grande abarca el puerto de Acapulco a Zihuatanejo en Guerrero, es una región de población afrodescendientes. Sin perjuicio de que las autoridades guerrerenses deberán asegurarse que todas las comunidades afrodescendientes en el Estado de Guerrero sean participes de la consulta ya sea que se encuentren asentadas en estas regiones o en municipios y regiones adicionales.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas

disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, existe una violación directa a los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez** de manera total. No pasa desapercibido que la Comisión accionante también combate, de manera específica, diversos artículos de ambas leyes, sin embargo, ello no será analizado dada la conclusión hasta aquí alcanzada.

De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del **Decreto 778** por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la **Ley Número 777** del Sistema de Seguridad Pública, ambos del Estado de Guerrero, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de la mencionada entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Esta determinación surtirá efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El efecto lógico de una falta de consulta indígena sobre una norma que regula debe ser la invalidez total de la ley; de lo contrario, solamente se estaría convirtiendo a la consulta indígena en una convalidación posterior a una ley publicada.

En el caso estamos ante la **Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública en el Estado de Guerrero**. Frente a la situación de seguridad en ese Estado se estima pertinente que la invalidez total de la ley no tenga efectos negativos en la sociedad. Por lo que el tiempo que se prevé permitirá realizar una consulta indígena bajo los parámetros y procedimientos aquí referidos con el objetivo que el proceso legislativo se lleve correctamente.

En cuanto al **Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero**, reconoce el sistema de seguridad comunitaria y encuentra concordancia con la Ley del Sistema de Seguridad Pública. Ello resulta razón suficiente para estimar que deben regir los mismos plazos decretar la invalidez del decreto.

Conforme a las facultades que nuestra Constitución General y las atribuciones que tiene este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad; se debe atender al texto constitucional y al de los tratados internacionales, pero también la historia, los precedentes, el propósito que se busca con la norma que se ha invalidado y las consecuencias o impactos que genera nuestro fallo.

Se trata de generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia de acción de inconstitucionalidad, y no una peor, ya que la finalidad de este sistema de control constitucional es proteger y garantizar los derechos, y en este caso los de las comunidades indígenas y de las comunidades afromexicanas.

Desde ese parámetro, es claro que, si la ley fuera declarada inválida sin más, desaparecerían las instituciones de seguridad pública y todas sus competencias legales.

Sobre esta base, este Pleno determina que los efectos de invalidez total de los Decretos, que contienen la Ley del Sistema de Seguridad Pública y las reformas a la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, se surtan a más tardar a los doce meses contados a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación; de tal suerte que el Congreso pueda hacer la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, como lo mandata la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y legisle lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda expedir una nueva ley en la que efectivamente se realice una consulta en términos de la presente sentencia.

De esta forma, la declaratoria de invalidez total de la Ley 777 así como del Decreto 778, no trastocará el sistema de seguridad pública de una manera que resulte menos pertinente que el propósito que se busca, que es —precisamente— salvaguardar los intereses y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas afectadas.

RESOLUTIVOS:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, así como de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de

Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a más tardar a los doce meses siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

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

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

Con fecha 08 de septiembre de 2020, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, promovida por diversos Diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, planteando la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio para la protección de los derechos político electorales expediente número SCM-JDC-402/2018.

Destacan en dicha resolución las consideraciones siguientes:

“Primer concepto de invalidez: *Que el decreto impugnado violenta el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, en virtud de que durante el procedimiento legislativo de su creación no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas las medidas legislativas adoptadas, ya que éstas son susceptibles de afectarles directamente en sus derechos e intereses.*

Segundo concepto de invalidez: *Que no es válido pretender justificar la ausencia de una consulta previa con motivo de la emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y las medidas adoptadas por las autoridades de salud para evitar su contagio y propagación (confinamiento domiciliario, sana distancia y evitar la concentración de personas en espacios reducidos, entre otras).*

Lo anterior, en virtud de que, en todo caso, la autoridad legislativa debió realizar un análisis y valoración de todos los escenarios de riesgo posibles, a efecto de planear estrategias, considerar las herramientas disponibles

(tradicionales y tecnológicas) e implementar los mecanismos y las acciones adecuadas para respetar y garantizar los derechos humanos a la salud y vida, conjuntamente con el de consulta previa.

Aunado a ello, señala que el Decreto impugnado se emitió con motivo del cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en este sentido, evidencia que desde el siete de agosto de dos mil diecinueve, la autoridad legislativa turnó el asunto a la Comisión de Justicia del Congreso para el estudio, el análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

De manera que si se toma en cuenta la fecha en que fue turnado el asunto a la Comisión dictaminadora y aquella en que las autoridades de salud declararon la emergencia sanitaria (treinta de marzo de dos mil veinte), o bien, la fecha en que el Pleno de la legislatura aprobó el Decreto (dos de junio de dos mil veinte) es evidente que el legislador estuvo en aptitud de llevar a cabo la consulta.

Asimismo, refiere que tampoco es justificación para la ausencia de la consulta previa, establecer en un artículo transitorio que las disposiciones cuestionadas se aplicarían para el proceso electoral 2020-2021, a fin de garantizar los derechos de la ciudadanía de origen indígena o afromexicana y, que con posterioridad, se otorgará el derecho a la consulta.

Que lo anterior es un contrasentido, pues se violenta el derecho de consulta, pero se pretende garantizarlo con una posterior; al respecto, la consulta tiene que ser previa, es decir, tiene que realizarse antes de la definición del contenido sustancial de la norma general que se pretende aprobar, de lo contrario, no cumple su propósito esencial consistente en la participación activa y la incidencia real de los pueblos y las comunidades en la toma de decisiones que les afecten.

Tampoco podría sostenerse que el derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el proceso electoral local próximo se garantiza con el Decreto controvertido, pues ello sólo puede derivar del análisis sustantivo de su contenido; sin embargo, éste se encuentra viciado de origen, por ser producto unilateral de la autoridad legislativa.

Aunado a lo anterior, el órgano legislativo estuvo en posibilidad de no vulnerar el derecho a una consulta previa, explorando los foros regionales organizados en dos mil diecinueve por la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanas del Congreso del Estado de Guerrero, con la asistencia técnica del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en coordinación con representantes de las comunidades. Dichos foros incluyeron temas de participación político electoral y representación en cargos populares de los integrantes de esos pueblos.

Comienzo del proceso electoral en el Estado de Guerrero. El Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero informó a esta Suprema Corte que de acuerdo con lo previsto en el artículo 268 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el próximo proceso electoral comenzaría en el mes de septiembre de dos mil veinte.

Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero. El Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero reconoció expresamente la falta de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada respecto del Decreto impugnado.

Señaló que su actuación sólo se constriñó al cumplimiento de sus facultades constitucionales de promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado; sin embargo, estimó que los conceptos de invalidez resultaban infundados porque los accionantes hacían valer agravios encaminados a salvaguardar derechos de particulares, aunado a que, en su opinión, los entes legitimados para hacer valer en acción de inconstitucionalidad violaciones a derechos humanos por normas generales son los órganos autónomos de protección de derechos humanos.

Alegó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe considerar que el Decreto controvertido fue emitido de manera excepcional, por tratarse del cumplimiento de la ejecutoria dictada en el expediente SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con motivo de la emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Adicionalmente, sostuvo que el derecho a una consulta previa de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas se encuentra garantizado en el artículo segundo transitorio del Decreto controvertido, conforme al cual las normas aprobadas sólo tendrán vigencia para el siguiente proceso electoral, hasta en tanto se lleve a cabo la consulta respectiva.

Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. El diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe a cargo del Poder Legislativo local, en el que señala que la demanda no está firmada por el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano parlamentario, pues, a partir de lo que califica como “una revisión sencilla de las firmas”, le surgen dudas sobre cuatro de las dieciséis estampadas, por lo que propone un incidente de falsedad de documentos.

Posteriormente, reconoce expresamente la ausencia de una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas en el decreto impugnado; sin embargo, afirma que el Congreso no

actuó con la intención de pasar por alto esa "formalidad", sino ante la imposibilidad jurídica y material generada por la emergencia sanitaria con motivo de la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y las recomendaciones extraordinarias contenidas en el Acuerdo de la Secretaría de Salud por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, así como en el Decreto del Ejecutivo Estatal por el que se exhorta a los sectores público social y privado del Estado de Guerrero, a atender las acciones extraordinarias dirigidas a contener la emergencia sanitaria generada por el virus sars-cov2 (covid-19), publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de abril de dos mil veinte.

El Poder Legislativo del Estado de Guerrero sostiene que, de haberse llevado a cabo la consulta, se habrían puesto en grave peligro los derechos a la salud pública y vida de las personas, en particular, de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanos. De manera que optó por privilegiar la protección a dichos derechos fundamentales, frente a una mera "formalidad dentro del procedimiento legislativo".

No obstante lo anterior, para defender la validez del Decreto cuestionado, considera que debe tomarse en cuenta el artículo segundo transitorio, pues prevé que las normas aprobadas sólo serán aplicables en el siguiente proceso electoral estatal, con la finalidad de dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero que, una vez terminada la emergencia sanitaria y restablecida la normalidad, el Congreso llevará a cabo una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.

El Congreso local afirma que, en todo caso, no violentó los derechos de los pueblos y comunidades, puesto que el decreto controvertido contiene acciones afirmativas que amplían los derechos de los pueblos y comunidades para acceder a cargos de elección popular. En este sentido, arguye que los gobiernos sólo deben consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, entendiéndolo a la afectación en sentido estricto, es decir, como un perjuicio, retroceso o detrimento, lo que no acontece en el caso, porque el Decreto impugnado les da un trato positivo que no existía.

Por otra parte, alega que el procedimiento legislativo se realizó sin algún vicio que trascienda a la validez de las normas controvertidas y que los diputados accionantes participaron en dicho proceso, por lo que estuvieron en condiciones de proponer reservas de artículos o discutirlo en lo general y en lo particular. Asimismo, sostiene que, contrario a lo que afirman los legisladores promoventes, los foros regionales realizados en dos mil

diecinueve por la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos no pueden constituir una consulta previa, en los términos previstos en los artículos 2 de la Constitución General y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países.

Asevera que la obligación impuesta a los partidos políticos, consistente en postular candidaturas de origen indígena o afromexicana en "por lo menos" la mitad de los distritos en los que la población indígena o afromexicana sea igual o mayor al cuarenta por ciento del total de la población, constituye sólo un mínimo, por lo que, contrario a lo que sostienen los congresistas demandantes, la norma no implica que solamente se registren candidatos en la mitad de los distritos electorales del Estado, sino que, válidamente, pueden postularse en la totalidad de aquellos con población indígena.

El Congreso del Estado de Guerrero argumenta que las normas aprobadas no imponen un esquema a los pueblos y comunidades, dado que los derechos a un sistema comunitario interno, libre determinación y autonomía, no implican la desnaturalización del modelo de las diputaciones que prevé la Constitución y ley estatal para integrar el Congreso de la entidad. En esta misma línea de pensamiento, considera que no se impone una forma de gobierno municipal, ya que, precisamente, son los pueblos y las comunidades las que deben decidir, conforme a su sistema jurídico interno, la postulación de sus candidatos, pero respetando la Constitución y ley estatal.

En relación con las hipótesis legales para acreditar la legitimación de pertenencia o autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas, señala que las formas previstas son sólo enunciativas, más no limitativas, de manera que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos no son las únicas instancias públicas que podrán expedir las constancias respectivas, sino que también los Ayuntamientos, Comisarios Municipales, Consejos de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bines Comunales tendrán competencia para emitirlos.

Aunado a ello, sostiene que las normas impugnadas están reguladas de manera que, la acción afirmativa que prevén, no se vacíe de contenido, pues, para el registro de las candidaturas, es necesario acreditar una autoadscripción calificada con las constancias y actuaciones que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se previeron en el Decreto. Lo que resulta acorde con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se reconoce que la condición de autoadscripción tiene que descansar en una consideración completa de cada caso, desde una perspectiva orientada a favorecer la eficacia de los derechos de esos colectivos.

El Congreso del Estado de Guerrero considera que no es posible considerar sólo a las autoridades comunitarias para la emisión de las constancias de autoadscripción calificada, puesto que se corre el riesgo de que aquéllas se nieguen a expedirlas, cuando existan diferencias políticas entre el solicitante y un determinado grupo político, lo que, al final del día, no garantizaría el derecho de cualquier integrante del pueblo o comunidad para ser electo; de ahí que se previeron diversas autoridades en los artículos controvertidos.

Estudio de fondo.

Dentro de los conceptos de invalidez esgrimidos por los promoventes, se plantea que el "Decreto número 460, por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero" es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero, por lo que debían ser consultados previamente y siguiendo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte en torno al derecho de consulta.

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente conforme a lo siguiente:

La consulta debe ser previa. *Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.*

La consulta debe ser culturalmente adecuada. *El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.*

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.

Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

La consulta debe ser informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

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

Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afromexicana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes, particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017, que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Caso concreto.

Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto adicionar los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad referida.

Como se puede apreciar, con el decreto impugnado se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, a efecto de prever el deber de los partidos políticos de postular fórmulas de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana e integrantes de los ayuntamientos; además de establecer los elementos que deben reunir las constancias conforme a las cuales el partido político o coalición debe acreditar una autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas.

De lo antes mencionado, se advierte que las adiciones impuestas mediante el Decreto impugnado, son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad** y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

En efecto, se tratan de cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de la entidad, pues se refieren a la postulación por parte de los partidos políticos de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana e integrantes de los ayuntamientos; asimismo, regulan la manera de acreditar la autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas, por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas en su autodeterminación.

No pasa desapercibido que la pretensión de la legislatura local con la emisión del Decreto controvertido fue dar cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, ello no exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.

De hecho, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que el cumplimiento de la ejecutoria dictada por el órgano jurisdiccional electoral federal implicaba el respeto al derecho de consulta mencionado, pues, al momento de establecer los lineamientos o alcances de la resolución, se

precisó que el Congreso estatal debía legislar a efecto de garantizar el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad de las personas indígenas de la entidad, sin que pasara desapercibido que, **“cuando prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se deba involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2, Apartado B, de la Constitución, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.”**

En este sentido, el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales no exime a la autoridad legislativa de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para regular acciones afirmativas que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas y afromexicanas en los cargos de elección popular en cuestión; sino, por el contrario, lo vinculaba expresamente a realizarla.

En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas tiene asidero en el artículo 2º, Apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.

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

Dicho lo anterior, se reitera, dado que son cambios legislativos que actualizan los criterios del Tribunal Pleno para hacer exigible la consulta indígena del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado se advierte que, como fue planteado por los accionantes y externado por el Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa, **no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas previo a la emisión del decreto impugnado.**

Las medidas de la emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de

consulta en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.

Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación número 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

“57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.

En casos como el que ahora se resuelve, es constitucionalmente reprochable que se aproveche una crisis sanitaria para aprobar medidas legislativas que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que con la emisión del Decreto impugnado se vulneraron en forma directa los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se **declara su invalidez** de manera total.

Efectos. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

En este sentido, atendiendo a que el proceso electoral ordinario en el Estado de Guerrero comenzaría inminentemente a principios del mes de septiembre de este año, y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios —siguiendo los precedentes de este Tribunal Pleno—, **la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el Estado de Guerrero**, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo 23 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero; proceso que, conforme al artículo 268, párrafo primero, del mismo ordenamiento, comienza el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye una vez que la autoridad jurisdiccional correspondiente, haya

resuelto el último medio de impugnación que se haya interpuesto en contra de los actos relativos a los resultados electorales, calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de las elecciones respectivas, declaración de elegibilidad de candidatos y asignación de diputados y regidores de representación proporcional, así como de presidencias municipales y sindicaturas.

En este orden de ideas, es importante enfatizar que el Congreso local deberá llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero, en la que deberá respetar los principios y estándares expuestos por esta Suprema Corte en esta sentencia, lo cual implica —por supuesto— que de manera previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, se someta a consulta todas aquellas normas que son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos originarios, tanto las que dieron origen a la declaración de invalidez ahora decretada, como todas aquellas que puedan afectarles directamente y se pretendan incluir en el decreto que, en cumplimiento a esta sentencia, se emita.

Lo anterior, en el entendido de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión de ese proceso electoral; de manera que el Congreso local debe llevar a cabo la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, como lo manda la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y hecho lo anterior, debe legislar lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda expedir un nuevo Decreto en la que, efectivamente, se haya realizado una consulta de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia.

RESOLUTIVOS:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Guerrero, que se desarrollará a partir

del mes de septiembre de dos mil veinte, cuya jornada habrá de verificarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión de ese proceso electoral, como se precisa en el considerando sexto de esta determinación.

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

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

Con fecha 18 de mayo de 2021, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 78/2018, promovida por Abel Bruno Arriaga y Evangelina Martínez Bernardo, actuales Presidente y Síndica Procuradora del H. Ayuntamiento Municipal de Malinaltepec, Guerrero, respectivamente, en contra del Decreto número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en materia de Derechos y Cultura Indígena.

Los puntos resolutivos de la resolución de mérito, son del tenor siguiente:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta decisión.

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

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

De lo anterior se advierte que la falta de una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, generó la invalidez de los cuerpos normativos de mérito, declaratorias que, de acuerdo a las consideraciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, surtirán efectos en los términos siguientes:

- Acción de Inconstitucionalidad 81/2018: La declaratoria de invalidez surtirá efectos **a más tardar a los doce meses siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.**

Dicha sentencia fue publicada el día 14 de abril del presente año, por lo que al día de hoy han transcurrido un poco más de tres meses sin que haya visos por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero de llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los términos de dicha sentencia, no obstante de que el tiempo límite fijado por la Corte para llevar a cabo la consulta, no significa que ésta no pueda llevarse a cabo en un tiempo menor.

- Acción de Inconstitucionalidad 136/2020: La declaratoria de invalidez surtirá efectos **a partir del día siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Guerrero.**

El proceso electoral ordinario de Guerrero 2020-2021, inició en el mes de septiembre de 2020 y, conforme a lo dispuesto en el artículo 268 de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, concluirá una vez que la autoridad jurisdiccional correspondiente, haya resuelto el último medio de impugnación que se haya interpuesto en contra de los actos relativos a los resultados electorales, calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de las elecciones respectivas, declaración de elegibilidad de candidatos y asignación de diputados y regidores de representación proporcional, así como de presidentes municipales y síndicos. La declaratoria de conclusión del proceso electoral generalmente ocurre en fecha inmediata posterior a la de la toma de protesta de la Gubernatura del Estado de Guerrero que, conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, ocurrirá el 15 de octubre del presente año, por lo que podemos sostener que, pasada esta fecha, pero dentro del mismo mes, se dará fin al proceso electoral ordinario 2020-2021.

Luego, si conforme a la resolución de la Corte, la consulta debe realizarse **a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del mencionado proceso electoral**, es claro que ésta tendrá como fecha límite para su realización en octubre de 2022, debiéndose preparar con toda oportunidad para que la misma cumpla con lo ordenado en la Constitución General, en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, así como con los estándares adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativos a metodologías, protocolos o planes de consulta que permita llevar a buen puerto la consulta.

- Acción de Inconstitucionalidad 78/2018: La declaratoria de invalidez surtirá efectos **a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guerrero.**

La notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de Guerrero se realizó mediante oficio número 4003/2021 el día 19 de mayo de 2021, por lo que, la fecha límite para llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y legislar en la materia contenida en la reforma invalidada, será el 19 de noviembre de 2022.

En los tres casos si bien aún no hay corrimiento de término para llevar a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los términos precisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es pertinente este exhorto para que el Congreso del Estado de Guerrero esté en condiciones de legislar en las materias contenidas en las reformas invalidadas, teniendo presente que las mismas deben planearse con la debida oportunidad, con la metodología y protocolos establecidos por la Corte para evitar nuevos vicios de inconstitucionalidad que vayan en perjuicio de las comunidades indígenas y afroamericanas. Debe existir sin duda toda la voluntad política de los dos Poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) implicados en las resoluciones de mérito, por lo que, bajo ningún contexto político deben obstaculizar el buen desarrollo de las consultas.

Por lo anteriormente expuesto, se pone a consideración de los integrantes de la Comisión Permanente los siguientes:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión exhorta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero, a no obstaculizar lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de Inconstitucionalidad números 81/2018 de fecha 20 de abril de 2020, 136/2020 de fecha 08 de septiembre de 2020, y 78/2018 de fecha 18 de mayo de 2021, y proveer las condiciones para dar cabal cumplimiento a las ejecutorias dictadas por el Alto Tribunal de Control Constitucional.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, 21 de julio de 2021.



Dip. Rubén Cayetano García