

LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, Y:

CONSIDERANDO

Que en sesión de fecha 19 de julio del 2018, los Ciudadanos Diputados integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos, presentaron a la Plenaria el Dictamen con Proyecto de Decreto 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, en los siguientes términos:

“La Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos realizó el análisis las iniciativas con proyecto de Decreto, conforme al procedimiento que a continuación se describe:

*En el apartado de “**Antecedentes Generales**”, se describe el trámite que inicia el proceso legislativo, a partir de la fecha en que se presentaron las iniciativas ante el Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado.*

*En el apartado denominado “**Consideraciones**”, los integrantes de la Comisión Dictaminadora realizan una valoración constitucional y legal de las facultades y competencias de los poderes involucrados en el proceso de reforma constitucional que nos ocupa con base al contenido de los diversos ordenamientos constitucionales y legales aplicables.*

*En el apartado referido al “**Contenido de la Iniciativa**”, se hace una transcripción de los motivos que dieron origen a las iniciativas sometidas al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.*

*En el apartado de “**Conclusiones**”, el trabajo de esta Comisión Dictaminadora consistió en establecer las consideraciones, motivos, justificación y verificar los aspectos de legalidad, de homogeneidad en criterios normativos aplicables, así como la actualización de la norma y demás particularidades que derivaron de la revisión de la iniciativa.*

*En el apartado “**Texto normativo y régimen transitorio**”, se desglosan los artículos que integran el Decreto del Proyecto que nos ocupa, con las*

modificaciones realizadas por esta Comisión dictaminadora, así como el régimen transitorio de la misma.

I. ANTECEDENTES GENERALES

Que por oficio número **SGG/JF/062/2017**, de fecha 24 de abril del año 2017, suscrito por el Licenciado **FLORENCIO SALAZAR ADAME**, Secretario General de Gobierno, quien con fundamento en lo dispuesto por los artículos 65 fracción II, 91 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y 18 fracción I y 20 fracciones II y XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Estado número 08, remitió a esta Soberanía Popular la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**, signada por el **LICENCIADO HÉCTOR ANTONIO ASTUDILLO FLORES GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUERRERO**.

Que en sesión de fecha 2 de mayo del año 2017, la diputada y los diputados integrantes del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, presentaron ante el Pleno de esta Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 11, FRACCIÓN II Y 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO**.

Asimismo en sesión de fecha 9 de mayo del año 2017, el Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura al H. Congreso del Estado de Guerrero, tomó conocimiento de la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA**, suscrita por las Diputadas y Diputados del **GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**.

Que una vez que el Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en sesiones de fechas 25 de abril, 2 y 9 de mayo del año 2017 respectivamente, tomó conocimiento de las iniciativas con proyecto de Decreto de referencia, habiéndose turnado mediante oficios números **LXI/2DO/SSP/DPL/01304/2017**, **LXI/2DO/SSP/DPL/01334/2017** y **LXI/2DO/SSP/DPL/01368/2017** de las mismas fechas de sesión, suscritos por el Secretario de Servicios Parlamentarios de este Honorable Congreso a la Comisión Ordinaria de Estudios Constitucionales y

Jurídicos, en términos de lo dispuesto por los artículos 174 fracción II, 241 y 244 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 231, para su análisis y emisión del Dictamen con Proyecto de Decreto respectivo.

II. CONSIDERACIONES

Que en términos de lo dispuesto por los artículos 174 fracción I, 195 fracción II, 196, 248, 254 y 256 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, esta Comisión Ordinaria de Estudios Constitucionales y Jurídicos, tiene plenas facultades para efectuar el estudio de las iniciativas de referencia y emitir el Dictamen con Proyecto de Decreto que recaerá a las mismas.

Que el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, conforme a lo establecido, por los artículos 61 fracción I y 199 de la Constitución Política local, 116, y 260 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, está plenamente facultado para discutir y aprobar, en su caso, el dictamen con proyecto de Decreto, por medio del cual se reforman diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en materia de derechos y cultura indígena, signadas por el Licenciado Héctor Antonio Astudillo Flores, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, de la diputada y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano y de las diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, previa la emisión por la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos, del dictamen respectivo.

Que el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la diputada y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano y las diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, signatarios de las iniciativas, con las facultades que les confieren la Constitución Política del Estado, en sus numerales 65 fracciones I y II, 91 fracción III, 199 numeral 1 fracción I, y los artículos 227 y 229 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado número 231, tienen plenas facultades para presentar para su análisis y dictamen correspondiente, las iniciativas que nos ocupan.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Que el Licenciado **HÉCTOR ANTONIO ASTUDILLO FLORES**, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano Guerrero, motiva su iniciativa en lo siguiente:

“El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, en el apartado de atención a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, señala como objetivo generar oportunidades para que permitan su desarrollo económico, político y social, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos y entre sus estrategias y líneas de acción desarrollar mecanismos para que la acción pública detone en una mejor calidad de vida para los pueblos originarios y afroamericanos, al instaurar políticas públicas que garanticen autosuficiencia alimentaria y fortalecer y ampliar el marco jurídico en materia de derechos, así como el reconocimiento y la protección de su patrimonio y su riqueza cultural.

El artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases sobre las cuales se sustenta la composición pluricultural de la Nación Mexicana y los estándares normativos de la relación intercultural e intracultural en el ámbito social, económico, cultural y político de los pueblos indígenas que descienden de las poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse el proceso de colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Dentro de ese marco, el ordenamiento constitucional establece un conjunto de garantías a favor de los pueblos indígenas frente al Estado -intercultural-, así como al interior de los propios pueblos indígenas – intracultural- las cuales operan como límites al ejercicio del poder y mecanismos de contención a la práctica arbitraria del mismo.

Intraculturalmente los pueblos y comunidades indígenas se encuentran dotados de un conjunto de garantías mínimas, sobre la base de la “libre determinación” para: “Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus

conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución; acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley; elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.”

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

A nivel estatal, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra plasmado en esta Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, específicamente en la Sección II del Título Segundo, titulado “De los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos”, al igual que en la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, garantizándoles el ejercicio de sus formas específicas de organización comunitaria, de gobierno y administración de justicia; el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos; así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas, promoviendo su desarrollo a través de partidas específicas en los presupuestos de egresos respectivos, siempre bajo los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales en materia indígena .

El derecho al propio derecho como garantía constitucional. *El derecho al propio derecho se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una garantía para los pueblos indígenas, facultándolos para aplicar “[...] sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos [...]”; no obstante, formaría parte de una garantía de carácter personal para aquellas personas autoadscribas culturalmente a un pueblo indígena determinado.*

En ese tenor, se trata no solamente de una garantía de carácter colectivo que tutela la vida y cosmovisión comunitaria, tanto como mecanismo de protección cultural para la preservación de los usos, costumbres y valores sociales, como de jurisdicción plena sobre los miembros de la comunidad en tanto sean respetadas “[...] las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres [...]”

En todo caso, conforme a lo previsto por la parte final de la fracción II, apartado A del artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé la reserva de ley para el establecimiento de los casos y procedimientos de validación por los

jueces o tribunales correspondientes, frente a la aplicación de los sistemas normativos en la solución de conflictos internos, lo cual, conlleva siempre a un monopolio por parte del Estado sobre la determinación de los conflictos que quedan en el ámbito propio de los pueblos indígenas.

Frente al derecho al propio derecho, la jurisprudencia ha establecido que “[...] la observancia al derecho de libre determinación (autonomía) de los pueblos y comunidades indígenas, [...] particularmente en lo relativo a las formas internas de convivencia y organización tanto social como cultural, así como a la implementación de los sistemas normativos que les rijan, no conduce a estimar que la práctica de la violencia familiar pueda justificarse en el ejercicio de los usos y costumbres del pueblo autóctono al que pertenezca la sentenciada, pues si bien es cierto que la ejecución de medidas disciplinarias para regular el comportamiento de sus hijos menores de edad está permitida en determinadas culturas indígenas, siempre y cuando su aplicación no trascienda los límites que establezca el sistema normativo de su comunidad, también lo es que tales usos y costumbres no pueden estar por encima del principio del interés superior del menor, previsto en el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, que esencialmente consiste en garantizar el pleno respeto, satisfacción y ejercicio de los derechos de los niños y niñas (entre ellos, su sano desarrollo) lo cual se funda en la dignidad del ser humano y en las condiciones propias de la niñez.”

El sistema de garantías frente a la jurisdicción estatal. Según lo previsto en la fracción VIII del apartado A del artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se garantiza el derecho de acceder “[...] plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.”

A partir de lo dispuesto por dicha norma, la garantía comprende que en caso concreto sean consideradas por el sistema de justicia

estatal las “[...] costumbres y especificidades culturales [...]” de la persona que accede a dicho sistema, independientemente de la calidad con que actúe como sujeto procesal; así como, de ser asistida por intérpretes y defensores que tengan conocimiento en su idioma y cultura.

Respecto del derecho a que en cualquier juicio o proceso se tomen en consideración las costumbres y especificidades propias de los indígenas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha indicado que esta garantía “[...] no es un derecho de contenido lingüístico ni es, por tanto, un derecho cuyos titulares puedan delimitar [...]”.

Según la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “[...] es incorrecto afirmar que la [...] previsión constitucional que obliga a tener en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las personas indígenas en los juicios y procedimientos en que sean parte, sólo resulta aplicable para quienes hablan una lengua indígena y además no entienden ni hablan español. Al respecto, se reitera que, por el contrario, la persona indígena, cuyos derechos tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es paradigmáticamente la persona multilingüe, que tiene derecho a obtener del Estado, tanto el apoyo necesario para poder vivir plenamente en su lengua materna como el necesario para acceder a una comunidad política más amplia mediante el conocimiento de la referida lengua. [...] Tan incompatibles con la Constitución Federal son las políticas asimilacionistas tradicionales, que perseguían la desaparición de las lenguas indígenas, desconocían el derecho de las personas a transmitir y usarlas privada y públicamente, y convertían la condición de hablante de lengua indígena en un locus permanente de discriminación y subordinación, como lo sería ahora una política que condicionara el mantenimiento de la autodefinition como persona indígena al hecho de no conocer el español. A nivel individual, ello implicaría condenar a las personas indígenas a la desventaja que la totalidad de las previsiones del artículo 2o. constitucional está destinada centralmente a erradicar, mientras que, a nivel colectivo, dejaría sin ámbito de aplicación todas las disposiciones que se refieren a comunidades y pueblos indígenas (que no son monolingües) y

convertiría a dicho precepto en un ejercicio expresivo, sin potencial jurídico transformativo real.

Así por ejemplo, según los precedentes constitucionales, cuando “[...] personas indígenas están vinculadas en un proceso del orden penal, el estándar para analizar si existió acceso pleno a la jurisdicción del Estado no es igual al que aplica en cualquier proceso judicial, pues sus especificidades culturales obligan a todas las autoridades a implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades [...]”

En consecuencia, la esencia de la garantía establecida en la fracción VIII, apartado A del artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se orienta fundamentalmente a garantizar el ejercicio pleno de la defensa de los derechos de la persona con independencia del rol que desempeñe en el proceso como sujeto procesal, sino a la vez, a que se consideren en caso concreto los aspectos propios de su cultura respecto del asunto sometido a la jurisdicción estatal, lo cual, necesariamente requiere de un desarrollo jurisprudencial.

Derecho procedimental vigente a nivel nacional, especial referencia a la justicia indígena. El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se implanta el sistema de justicia acusatorio y oral para dejar a un lado el inquisitorio. La reforma modificó, entre otros aspectos, el actuar de las autoridades que intervienen en el procedimiento jurisdiccional del país, debiendo contar con un juez para una etapa preliminar (como controlador de la investigación, quien concluirá el procedimiento derivado de convenciones entre las partes) y otro que resolverá el asunto (en el juicio oral). Esto asegura el debido proceso legal y evita lo extenso de los procedimientos; al final, un juez vigilará y controlará la ejecución de la pena.

El artículo segundo transitorio del decreto supeditó su entrada en vigor a la legislación secundaria, sin exceder el plazo de ocho años contados a partir del día siguiente de la publicación de dicho mandato; término en el que las instituciones involucradas en el proceso penal

realizarán los cambios necesarios –en sus ámbitos de competencia– para su implementación.

A partir del 2016 y acorde con la citada reforma constitucional, el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, impone el modelo acusatorio como obligatorio para todo el país; por ello, de acuerdo al texto de los artículos tercero y cuarto transitorios de la enunciada codificación quedaron abrogados el Código Federal de Procedimientos Penales de 1934 y los de las entidades federativas.

Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del citado artículo transitorio, en fecha 23 de febrero de 2016, el Congreso de la Unión emitió Declaratoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año, la cual establece que dicha codificación entró en vigor en diversas entidades federativas; en el caso particular del Estado de Guerrero, a partir del 14 de junio de 2016.

El Código Nacional contempla en un Título X denominado Procedimientos Especiales, Capítulo I, el relativo a los Pueblos y Comunidades Indígenas. En su artículo 420 señala que: “Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer. En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente”. Continúa diciendo: “Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable”.

Lo planteado por la redacción del párrafo primero del artículo invocado es, sin duda, un requisito de procedibilidad, no sólo en el caso de la justicia ordinaria, sino también en el de la justicia indígena; ello es así porque la persona perteneciente al pueblo o comunidad indígena,

en calidad de víctima o de imputado, tiene que conocer que existen ambas jurisdicciones y que es su decisión elegir a cuál de ellas se somete; no permitir ejercer ese derecho implica una negación al derecho a la libertad de elegir jurisdicción.

De igual modo, en el citado precepto se reconoce un ámbito de validez para las normas comunitarias indígenas, limitado a actos ilícitos que afecten a la propia comunidad (criterio territorial no limitativo) o a alguno de sus miembros (criterio personal). La competencia de la autoridad tradicional se condiciona a la aceptación de las partes en el conflicto, lo que la equipara, de algún modo, a los medios de justicia alternativa.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 420, no podrá reconocerse competencia a los órganos jurisdiccionales de los pueblos o comunidades indígenas en tratándose de los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa conforme a los que se consideran como tales en el artículo 167 del citado código adjetivo, debido a que esta facultad, así como todo lo concerniente a la legislación única en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, está concedida de manera exclusiva a la Federación por el artículo 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, significa que a partir del 19 de junio de 2016, los congresos estatales carecen de facultades para legislar sobre dichas materias, por lo que las leyes locales que se expidieron con anterioridad y que se oponen a la mencionada reforma son inconstitucionales.

El artículo octavo transitorio del Código Nacional, dispone que la Federación y las entidades federativas deberán impulsar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de dicho ordenamiento.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fecha 29 de febrero de 2016, 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 POLICIA COMUNITARIA”, dirigida al Gobernador, al Fiscal General y al Congreso del Estado, así como al H. Ayuntamiento de Olinalá, mediante la cual entre otros, recomienda: “**PRIMERA.** Valorar las observaciones realizadas en el apartado **IV.3.4. OMISIONES Y DEFICIENCIAS EN LAS FUENTES NORMATIVAS** y presente las iniciativas de ley y de reformas necesarias, para asegurar un pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencia 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”; “**SEGUNDA.** Comunicar a todas las instancias del Gobierno del Estado el contenido de la presente Recomendación, instruyéndoles que en todos los procedimientos en trámite y futuros que involucren a autoridades indígenas, consideren los usos y costumbres y especificidades culturales y les reconozcan personalidad jurídica.” y “**TERCERA.** Analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el Sistema Internacional de derechos humanos”.

En el punto 133 de la citada recomendación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos refiere: “... que la justicia comunitaria no puede suplir la función del Estado de garantizar dicha función constitucional”. Por tanto, el Estado en sus tres ámbitos de competencia, no puede abjurar ni renunciar a la función primordial que por definición posee en sus atributos de soberanía y supremacía, por lo que la justicia comunitaria debe sujetarse al orden jurídico establecido. En este mismo sentido el Segundo Tribunal Colegiado en materia penal y administrativa del Vigésimo Primer Circuito, ha establecido la Tesis XXI. 2°. P.A. 6 P (10a.), a página 2655, visible en el Libro 34, Tomo IV, de septiembre de 2016, lo siguiente: “DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. NO FACULTA A LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS A DICTAR ÓRDENES DE APREHENSIÓN O DE CATEO, POR LO QUE

DE HACERLO, LA DETENCIÓN DEL SUPUESTO INCULPADO ES ILEGAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO).

En los artículos 2o., apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 2 y 9 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como del 1 al 7 y del 35 al 42 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir su organización, aplicando sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, de acuerdo a sus usos y costumbres; sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues tal reconocimiento no implica su soberanía, sino el reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre que se preserve la unidad nacional y se respeten los derechos humanos. Bajo esta perspectiva, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no autoriza a las autoridades comunitarias a realizar actuaciones arbitrarias so pretexto de indagar un hecho delictuoso, argumentando que se siguen usos y costumbres, ya que su autonomía en la administración de justicia debe ser acorde con el orden jurídico vigente, con los principios generales de derecho, y con el respeto a los derechos humanos; de ahí que no las faculta para dictar órdenes de aprehensión o de cateo, ya que si lo realizan, la detención del supuesto inculpado es ilegal, en tanto que conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, esas resoluciones únicamente pueden dictarse por un Juez previamente establecido, que funde y motive debidamente las causas legales del procedimiento.”

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el punto número 134, manifiesta que “... se observó la ausencia de normativa adecuada, que genera ambigüedad e indefinición de competencias en materia de persecución del delito, y una falta de armonización entre sistemas jurídicos.” Ante ello, recomendó conjuntamente al Congreso y al Gobernador del Estado impulsar las reformas legislativas necesarias a fin de que se logre una plena armonización de los sistemas normativos indígenas con el estatal, que expliciten claramente la competencia de cada ámbito normativo y los mecanismos para la efectiva inclusión de las normas, procedimientos y autoridades indígenas en una dinámica

de colaboración y coordinación con las instituciones estatales, en un doble ámbito: por un lado, del respeto a su autodeterminación y a los derechos humanos, y por otro, la indelegabilidad e irrenunciabilidad de las obligaciones del Estado mexicano en materia de seguridad pública.

A mayor abundamiento, la Recomendación cita en el apartado 171, lo siguiente: “En ese sentido, el Convenio 169 dispone en el artículo 8 el derecho de los pueblos indígenas a regirse por sus sistemas normativos, a conservar sus costumbres e instituciones, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Para hacerlo efectivo, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en aplicación de este principio, o bien, por su ejercicio. Asimismo, el artículo 9 del propio Convenio 169 establece el derecho de los pueblos indígenas a que, en la medida en que sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, se respeten los métodos a los que recurren tradicionalmente para “reprimir” los delitos cometidos por sus miembros.”

En el punto número 167 la Comisión sigue señalando que “... la interrogante a dilucidar es si un texto legal escrito de una comunidad puede apartarse del texto constitucional federal, a pesar de estar sustentado en la autonomía y la libre determinación que el artículo 2° constitucional reconoce a los pueblos indígenas.” Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala la Tesis XVI/2010, de la Novena Época visible en el Tomo XXXI, página 114, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta bajo el rubro: “DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.”

El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco

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

La propia Recomendación en su punto 173, viene a confirmar el sentido de la tesis antes citada, al señalar: “Tanto a nivel constitucional como convencional internacional, el ejercicio de este derecho colectivo indígena encuentra un límite en el respeto a los derechos humanos. Esto también es reconocido por “La Declaración”, cuando refiere en el artículo 46 que en el ejercicio de los derechos enunciados en la misma, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y su ejercicio estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de las personas.”

A tal efecto, el Ejecutivo Estatal en coordinación con el Congreso del Estado realizaron, por virtud de convenio con la Universidad Autónoma de Guerrero, seis Foros Regionales de Consulta convocando a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar sus propuestas. De esa manera, los foros tuvieron como objetivo una consulta para recabar la opinión de los antes mencionados y de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definieran como mínimo una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública, impartición de

justicia y el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reformas al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Guerrero; todo ello 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 los derechos humanos.

De las ponencias presentadas en los citados foros, se recibieron diversas propuestas y siguiendo la línea de esta Recomendación se ha considerado pertinente someter a la consideración de esa Legislatura la iniciativa de Decreto de reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, armonizando los sistemas normativos internos que implementen los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos tanto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y la Ley Nacional de Ejecución Penal.”

*Que la Diputada y Diputados de **Movimiento Ciudadano**, en la presentación de su iniciativa ante el Pleno del Congreso, expusieron:*

“El artículo 2º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Este principio constitucional ha destacado un hecho notable en las dinámicas políticas y legales de nuestro país, planteando un cambio importante en la concepción del Estado y del proyecto nacional al pasar de una concepción liberal monista a una visión multicultural y plural de la nación.

Sin embargo, los avances en el sistema normativo mexicano para reconocer los derechos indígenas y el carácter multicultural de la nación, deben matizarse, ante los amplios cuestionamientos provenientes de los movimientos indígenas que, en esencia, denuncian que se trata de una base constitucional limitada que reconoce derechos que no permite ejercer.

Esta problemática, deriva de la misma disposición constitucional, que al efecto señala que;

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

Para entender mejor el tema, resulta indispensable tener presente que si bien el artículo 2°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece de entrada el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a ejercer su autonomía en el marco de sus comunidades, esta misma disposición faculta a las legislaciones estatales la definición del alcance de dicha autonomía, lo que significa subordinarla a las negociaciones e intereses regionales y partidarios.

Esto ha provocado que, en Guerrero, la legislación estatal en lugar de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos los haya minimizado, subordinándolos a una serie de políticas públicas subyugadas a la voluntad del Estado; lo que en los hechos no ha conseguido plantear una nueva relación con los pueblos indígenas basada en el respeto, la diferencia cultural y la libre determinación de los pueblos, tal como se había establecido en los Acuerdos de San Andrés (1996), en el apartado de COMPROMISOS DEL GOBIERNO FEDERAL CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS, en el que se señala lo siguiente:

“Garantizar acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos

humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos y que mediante procedimientos simples sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.”¹

La muestra más clara de este sometimiento gira en torno a los alcances de la justicia indígena, que en la práctica se reducen a reconocer los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas y a establecer ciertas garantías para acceder a la justicia del Estado, como el reconocer costumbres y especificidades culturales en el proceso judicial así como el derecho a intérpretes y defensores; donde los sistemas jurídicos indígenas son subordinados a la jurisdicción estatal, con pocos márgenes para ejercer una real autonomía.

Este reconocimiento limitado de un pluralismo jurídico puede verse claramente en la Recomendación 9/2016, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en donde se emitieron las las siguientes:

“RECOMENDACIONES AL GOBERNADOR DEL ESTADO DE GUERRERO:

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

SEGUNDA. *Comunicar a todas las instancias del Gobierno del Estado el contenido de la presente Recomendación, instruyéndoles que en todos los procedimientos en trámite y futuros que involucren a*

¹ Gobierno del Estado de Chiapas. Los Acuerdos de San Andrés. Edición bilingüe español-tsotsil. 2003. Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas. Página 28.

autoridades indígenas, consideren los usos y costumbres y especificidades culturales y les reconozcan personalidad jurídica.

TERCERA. *Analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derechos humanos.”*

“AL FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE GUERRERO:

PRIMERA. *Establecer las medidas adecuadas para la reparación del daño a V1, V2, V3, V4, V5, V6 V7, por las violaciones a derechos humanos acreditadas, en términos de la Ley General de Víctimas.*

SEGUNDA. *Instruir a quien corresponda para presentar y dar seguimiento de denuncias ante la Visitaduría General y la Contraloría Interna de la propia Fiscalía General, aportando todos los elementos necesarios para que se investigue y, en su caso, se sancione a los servidores públicos involucrados, tanto de las autoridades estatales como indígenas del Sistema de Justicia Comunitario, informando puntualmente las acciones realizadas por las instancias investigadoras y su determinación.*

TERCERA. *Generar los manuales, lineamientos, protocolos o instrumentos normativos necesarios, que contengan criterios orientadores aplicables al personal de la Fiscalía General del Estado sobre cómo dirigir, analizar y determinar las indagatorias que involucren a autoridades comunitarias e indígenas.*

CUARTA. *Implementar cursos de capacitación en materia de derechos de las comunidades y pueblos indígenas para todo el personal adscrito a la Fiscalía General del Estado.*

“AL H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO:

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

Como puede advertirse del estudio y análisis efectuado por la CNDH al marco normativo guerrerense “... si bien el Sistema Comunitario de Justicia cuenta con reconocimiento legal, no ha permeado un reconocimiento de facto por parte de las autoridades, quienes en ocasiones, por ignorancia o por conveniencia, actúan en contra de sus integrantes desconociendo su autoridad, su jurisdicción y su personalidad jurídica”.

La inexistente delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia, así como los carentes mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, han motivado que las acciones que las autoridades comunitarias adolezcan de inconstitucionalidad, tal y como se desprende de la tesis aislada 2o.P.A.6 P (10a.), sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, en la que se sustenta lo siguiente:

“DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. NO FACULTA A LAS AUTORIDADES COMUNITARIAS A DICTAR ÓRDENES DE APREHENSIÓN O DE CATEO, POR LO QUE DE HACERLO, LA DETENCIÓN DEL SUPUESTO INculpADO ES ILEGAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO). En los artículos 2o., apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 2 y 9 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

Independientes, así como del 1 al 7 y del 35 al 42 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir su organización, aplicando sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, de acuerdo a sus usos y costumbres; sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues tal reconocimiento no implica su soberanía, sino el reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre que se preserve la unidad nacional y se respeten los derechos humanos. Bajo esta perspectiva, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no autoriza a las autoridades comunitarias a realizar actuaciones arbitrarias so pretexto de indagar un hecho delictuoso, argumentando que se siguen usos y costumbres, ya que su autonomía en la administración de justicia debe ser acorde con el orden jurídico vigente, con los principios generales de derecho, y con el respeto a los derechos humanos; de ahí que no las faculta para dictar órdenes de aprehensión o de cateo, ya que si lo realizan, la detención del supuesto inculpado es ilegal, en tanto que conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, esas resoluciones únicamente pueden dictarse por un Juez previamente establecido, que funde y motive debidamente las causas legales del procedimiento.”²

Lo anterior permite concluir que en dentro del andamiaje jurídico guerrerense, la justicia comunitaria, no se encuentra diseñada como un espacio autónomo de jurisdicción indígena, sino que se encuentra subordinada a la lógica jurídica del Estado; prevaleciendo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; así como en la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, la tendencia colonialista de reducir y controlar los alcances de la justicia comunitaria, con lo que, legalmente, se les impide reconocer en sus alcances la diferencia cultural y plantear alternativas reales para su ejercicio en el ámbito de la justicia.

² Época: Décima Época. Registro: 2012557. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo IV. Materia(s): Constitucional. Tesis: XXI.2o.P.A.6 P (10a.). Página: 2655

Esta visión acotada que la legislación estatal hace sobre las culturas indígenas, en la que se percibe entidades inmutables en donde la tradición es sinónimo de arcaísmo y violación de derechos humanos, soslaya el hecho de que sociedades son dinámicas y que han debido transformarse por su misma relación con la sociedad nacional, lo cual ha impactado también sus sistemas normativos, sin que esto signifique dejar de lado su diferencia cultural.

Es justo en este punto donde se debe marcar un punto de inflexión a la luz de lo previsto para el procedimiento especial de justicia indígena contemplado por el artículo 420, del Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que a la letra dice:

“Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.

Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable

Como puede advertirse del marco normativo nacional, aun con sus limitaciones, el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a decidir su organización, aplicando sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, de acuerdo a sus usos y costumbres; está generando transformaciones en las dinámicas del campo jurídico y en las maneras de pensar el derecho indígena y la diversidad.

Las limitaciones impuestas a la justicia indígena que han sido constatadas por la CNDH y por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, obligan a esta Legislatura a establecer en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, las características de libre determinación y autonomía que mejor exprese las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas; en la cual converja elementos que desde la integralidad, ayuden a comprender los procesos de renovación y actualización de la justicia y del derecho indígena, en los nuevos contextos institucionales de reconocimiento constitucional abiertos por el Estado, y las respuestas gestadas desde las organizaciones indígenas a dichos procesos.

Por ende, los Diputados Ciudadanos consideramos urgente rediseñar el marco jurídico constitucional del Estado de Guerrero, para hacer efectiva la justicia indígena, impartida con autoridades propias de cada comunidad, con su propio procedimiento especial, con aplicación de normas propias a sus tradiciones, usos y costumbres.

Guerrero es un Estado multicultural que cuenta con distintos tipos de tradiciones, usos y costumbres, estos elementos se han preservado a través del tiempo; su importancia y trascendencia ha llevado a que el artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconozca el derecho de los pueblos ancestrales para autogobernarse y dotarse de instituciones propias de sus culturas que les permitan no sólo proteger y mantenerse sino integrarse a una sociedad diversa culturalmente.

Dentro de las muchas autoridades ancestrales, la que merece un reconocimiento especial es la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), que desde sus inicios ha dado muestra de su importancia para el desarrollo de un proyecto integral de desarrollo, con base a la lucha por la defensa del territorio, minas, su cultura, sus instituciones e identidad.

La CRAC y su policía comunitaria, constituyen uno de los procesos autonómicos más importantes en el país, particularmente en lo que refiere a sus prácticas de justicia y seguridad, basadas en las

asambleas comunitarias como máximos órganos de autoridad y decisión, y en los denominados sistemas normativos, pluralismo jurídico de hecho y costumbres, propios de estas comunidades indígenas.

Sin duda, las verdaderas policías comunitarias creadas con apego a los principios ancestrales, como la que integra la CRAC, presentan innumerables ventajas, sobre todo, por la participación proactiva de la sociedad, que interviene de manera directa en el control de la manera en que se realizan las actividades de seguridad pública en la comunidad.

En síntesis, el policía comunitario es un policía cercano a los ciudadanos, que no sólo está presente en la comunidad día con día sino que forma parte de ella, que conoce bien a sus habitantes, está al tanto de sus problemas y sus necesidades, y que con su actuación cotidiana se gana su confianza y logra que los ciudadanos se conviertan en sus aliados.

El problema comienza cuando los principios comunitarios se ven corrompidos por los intereses de unos cuantos, que encubiertos bajo el manto de “Policías Comunitarias” se internan en una carrera por el control del territorio, dejando de lado la participación de la comunidad e imponiendo en su lugar el autoritarismo.

Estas nocivas prácticas seguidas por los grupos en pugna para expandir sus siglas por el territorio guerrerense, solo han dañado el buen trabajo que han seguido las verdaderas policías comunitarias como los de la CRAC, que han logrado disminuir los índices de violencia en los lugares en que tienen presencia,

Los Diputados Ciudadanos siempre hemos reconocido el gran mérito de las autoridades que han logrado ganarse la confianza del ciudadano para hacer de éste un aliado en la lucha contra la delincuencia, es justo por estos motivos que esta nueva concepción para la justicia indígena no pretende soslayar las Instituciones del Estado, pues hacerlo abonaría a la existente fragilidad institucional, que se ha visto agravada por grupos de civiles armados que han tergiversado la libre determinación de los pueblos indígenas para conformar “policías comunitarias”, carentes de identidad indígena.

Por ello, es necesario redoblar los esfuerzos para que, tomando en cuenta el modelo de éxito de las verdaderas policías comunitarias, se implementen nuevas políticas en materia de seguridad pública, en las que se impulse la participación de la comunidad como socia en el proceso de hacer que nuestras comunidades sean lugares mejores y más seguros para vivir.

No podemos cortar de tajo algo que ha funcionado como es el caso de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, pero tampoco podemos permitir la violación flagrante al Estado de Derecho, necesitamos regular y hacer efectivos a los cuerpos comunitarios de seguridad pública, cuando verdaderamente esté justificado.

Es de suma importancia que este Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo asuma su compromiso en favor de los pueblos y comunidades indígenas, la deuda social que existe con ellos es ancestral, empecemos por restituirle lo que les fue despojado, son ellos los primeros pobladores de nuestro país y estado, es tiempo de que por fin llegue la justicia para ellos, es tiempo de darle una legislación que responda a sus derechos,

Por ello, los Diputados Ciudadanos proponemos reformar el artículo 11, fracción II y 14, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, como se muestra en el siguiente cuadro:

DICE	DEBE DECIR
<p>Artículo 11. Se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con sujeción a lo dispuesto en el orden constitucional y legal;</p>	<p>Artículo 11. Se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, a través de sus propias autoridades comunitarias, las cuales podrán aplicar sus propios sistemas</p>

H. CONGRESO DEL ESTADO

<i>DICE</i>	<i>DEBE DECIR</i>
<p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V...</p> <p>VI...</p>	<p>normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.</p> <p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V...</p> <p>VI...</p>
<p>Artículo 14. El Estado reconoce y garantiza las acciones de seguridad pública y prevención del delito; de su sistema de faltas, sujetas a su reglamento interno, que no constituyan ilícitos tipificados en el Código Penal del Estado, y que implementen los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, dentro de sus localidades, de acuerdo a sus prácticas tradicionales, cuyo seguimiento de acción se dará a través de su Policía Comunitaria o Rural, integradas por los miembros de cada comunidad y designados en Asamblea Popular o General, y con sujeción a la Ley de Seguridad Pública y su reglamento interno de esta entidad. Dichas policías tendrán una estrecha vinculación, colaboración y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en lo que hace a su registro, control,</p>	<p>Artículo 14. El Estado reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas y afromexicanos para que ejerzan funciones de justicia, de prevención del delito y de seguridad pública, con base en su sistema comunitario, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos que permitan conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de conformidad con sus tradiciones, usos y costumbres, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La Ley de la materia establecerá los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal</p> <p>Las autoridades de los pueblos</p>

DICE	DEBE DECIR
<p><i>supervisión, asesoría, capacitación y evaluación.</i></p>	<p><i>indígenas y afroamericanos darán seguimiento a las acciones de seguridad pública a través de su Policía Comunitaria, misma que deberá integrarse por los miembros de cada comunidad y designados de conformidad con sus usos y costumbres. La Ley de la materia establecerá los mecanismos para su vinculación, colaboración y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en lo que hace a su registro, control, supervisión, asesoría, capacitación y evaluación.</i></p>

Estas modificaciones permiten reconocer tres principios relevantes de la justicia indígena, a saber:

A. La normatividad. *Se reconocen los procedimientos comunitarios como base de la justicia indígena, por ende, la administración de justicia correrá a cargo de sus propias autoridades, con el auxilio de sus Policías Comunitarias, a fin de regular su vida social y organizar el orden público interno de cada comunidad;*

B. La institucionalidad. *Se reconoce a las diferentes autoridades indígenas. Esto incluye sus sistemas institucionales y los diferentes procesos de constitución o designación de autoridades, y*

C. La jurisdicción. *Reconoce las funciones jurisdiccionales, de justicia o de administración y aplicación de normas propias. Es decir, se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas la vigencia plena de su sistema legal o derecho, con sus propias normas, autoridades y procedimientos. Se reconoce tanto al órgano indígena que aplica el derecho, como al derecho mismo, el cual también es indígena.*

Con esto se supera fórmulas anteriores de reconocimiento parcial ensayadas dentro del modelo integracionista, en el que, si bien se reconocía autoridades indígenas, estas debían aplicar el derecho

estatal, o viceversa, se establecía que autoridades estatales aplicasen normas del derecho indígena, tratando de cooptar el derecho indígena.

Con esta iniciativa, los Diputados Ciudadanos buscamos establecer en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, tomando como base lo ya establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales, la reivindicación de los pueblos indígenas y Afromexicanos, garantizándoles el goce de varios derechos, justificando el trato diferente pero no discriminatorio, con su propio procedimiento especial, con aplicación de normas propias de su cultura.”

Que las diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, fundan su Iniciativa en la exposición de motivos siguiente:

“La existencia de sistemas jurídicos indígenas se puede circunscribir a una variedad de actitudes. Podemos tener expresiones de forma antagónica, subordinada o coordinada. La primera se hace presente cuando existe pugna entre estos sistemas y el Estado, conflictos de competencias principalmente. La segunda es cuando un sistema jurídico estatal se convierte en el hegemónico o dominante y el sistema indígena se subordina a él. El tercer caso, se presenta cuando los sistemas jurídicos indígena y estatal se coordinan formalmente.

Desde la óptica de los pueblos indígenas como entes que poseen su sistema jurídico, se pueden apreciar opciones radicales: rechazar totalmente al derecho estatal o subordinarse totalmente a él.

Obviamente, ni una ni otra, son totalmente aceptables, el derecho estatal e indígena, no pueden excluirse en su totalidad, porque hay momentos en los cuales su presencia de uno y otro es imprescindible.

La perspectiva de los Estados cuando se encuentran frente a sistemas jurídicos indígenas (pluralismo jurídico de facto), puede ser: a).- No reconocer – o ignorar- los sistemas jurídicos indígenas; b).- Aceptar que todas o algunas costumbres jurídicas indígenas pueden ser tomadas en

cuenta en los juicios (estatales), pero sin permitir a las autoridades indígenas ejercer funciones jurisdiccionales conforme a ellas, y; c).- Reconocer los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas con determinadas competencias o matices³.

De los incisos precedentes el que nos interesa es el de reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas (como expresión de pluralismo de iure), el cual atañe, según el constitucionalista Antonio Colomer, generar normas que garanticen, una autonomía jurisdiccional indígena para después hacer posible la convivencia de las instancias jurídicas indígenas con las instancias jurídicas estatales⁴, estableciendo si es necesario diferentes matices o característica

En México, como en otros países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se han establecido en sus respectivas constituciones, la existencia del pluralismo jurídico de iure, cada una con sus características propias, tomando como referencia básica, los instrumentos internacionales y las condiciones socioculturales.

La Constitución de Bolivia, al reconocer los sistemas jurídicos indígenas hace hincapié al tema de deslinde jurisdiccional; las de Colombia, Perú y Venezuela hacen referencia al tema de Coordinación; la de Ecuador se refiere a la coordinación y cooperación; mientras que la de México, enuncia únicamente el asunto de la Validación.

El uso de las connotaciones “deslinde jurisdiccional”, “Coordinación”, “cooperación” y “Validación”, las podemos traducir como niveles de autonomía que se otorgan a los sistemas jurídicos indígenas.

De acuerdo con el diccionario de la real academia de la lengua española, el concepto deslindar⁵, tiene dos acepciones: 1. Señalar y

³ Cfr. CABEDO MALLO, Vicente, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, cit., pág. 149.

⁴ COLOMER VIADEL, Antonio, “Problemas constitucionales de las comunidades indígenas en Iberoamérica (¿o será al revés?)”, en *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal* número 36-37, España, 2000, págs. 111-112.

⁵ En sentido técnico-jurídico, el deslinde es una facultad atribuida a todos los propietarios y titulares de derechos reales, a efectos de que, presupuesto el carácter colindante o contiguo de los predios, puedan fijar los lindes o límites del objeto sobre el que recae su derecho o delimitar físicamente dicho objeto. En FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, Federico, *Diccionario jurídico*, El derecho y Quantor, España, 2009, pág.

distinguir los términos de un lugar, provincia o heredad, y 2. Aclarar algo, de modo que no haya confusión en ello. En consecuencia, las palabras “deslinde jurisdiccional”, pueden ser entendidas como una distinción de las funciones jurisdiccionales de la justicia ordinaria e indígena existentes en Bolivia.

Por su parte, la palabra “Coordinación”, es la acción y efecto de Coordinar, misma que puede significar: Disponer cosas metódicamente o concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común; donde disponer es “Colocar, poner algo en orden y situación conveniente”⁶; por tanto, este término es concebido como el establecimiento de esfuerzos o medios para realizar una actividad común de manera organizada.

La evocación de “cooperación”, significa: Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. Otras definiciones hacen hincapié que ésta es principalmente de carácter voluntario⁷; sin embargo, el uso de “Coordinación” y “cooperación” en la Constitución de Ecuador, estriba en que las funciones que desempeñan la justicia indígena y la ordinaria sean organizadas y a la vez coadyuvantes.

Finalmente, la “Validación”, palabra empleada en nuestra Constitución General, se define como: “Dar fuerza o firmeza a algo, hacerlo válido”. Esto nos indica que las resoluciones de los sistemas jurídicos indígenas no son válidas, sino hasta el momento que los tribunales ordinarios lo declaren; es decir, para su viabilidad depende del reconocimiento del sistema jurídico Estatal.

Conjuntando lo anterior, tenemos que el deslinde es una delimitación de funciones; la coordinación en esencia imprime una forma de respeto e igualdad y que las funciones sean organizadas; mientras que la validación, es algo que para su viabilidad depende del reconocimiento de otro. Por consiguiente, de los casos mencionados, México posee una de las legislaciones más rezagadas en cuanto al tema de pluralismo jurídico de iure, en virtud de que somete la validez de los sistemas jurídicos indígenas al sistema jurídico oficial; en otras palabras,

⁶ Diccionario de la Real Academia Española.

⁷ Ídem.

prevalece una subordinación de un sistema jurídico a otro. Lamentablemente, ni la validación es real, porque desde hace 12 años el Congreso Federal, no ha aprobado la ley u ordenamiento alguno, que establezca por lo menos, las bases del cómo hacerla.

Las constituciones de los países antes mencionados abogan por maneras semejantes de hacer posible la coexistencia de los sistemas jurídicos indígenas, que desde nuestra perspectiva, redundan en la descentralización y/o la desconcentración de la procuración y administración de justicia en favor de los pueblos, porque parece ser un requisito indispensable para que ésta llegue a todos⁸. Esta forma descentralizada de la justicia, insoslayablemente debe darse en condiciones organizadas o coordinadas para evitar conflictos, que a la vez permitirán mayor eficacia y legitimidad de los sistemas jurídicos vigentes.

La idea de la coordinación entre sistemas jurídicos diferentes es la que ha ganado más simpatía en las últimas décadas, pues ésta consiente un pluralismo jurídico de iure de tipo más igualitario. Coordinar no debe significar dependencia o subordinación, sino un nivel de igualdad en los diversos sistemas jurídicos existentes en un mismo espacio geopolítico; en donde prevalezca en medida de lo posible, el principio de subsidiariedad en términos de Colomer, que todo lo que pueda hacerse al nivel más próximo a los ciudadanos no debe hacerse a escala superior⁹; con ello, los sistemas jurídicos se complementarían para mejorar el acceso a la justicia.

GUERRERO
2015-2018

⁸ Para profundizar en el tema véase COLOMER VIADEL, Antonio, Constitución, Estado y Democracia en el siglo XXI, 3ª ed, Universidad Politécnica de Valencia, España, 2006, págs. 200-202. Este autor, en otra de sus obras, hace mención de esta distinción pero se refiere al poder como tal, señalando que “La descentralización y la desconcentración del poder, es requisito imprescindible para que éste sea compartido, y reconstruida su unidad, por la decisión voluntaria de hombres libres, y no mantenido por la oligarquía...”. En COLOMER VIADEL, Antonio, Introducción al constitucionalismo iberoamericano, Ediciones de cultura hispánica, Madrid, España.

⁹ COLOMER VIADEL, Antonio, “Algunas reflexiones sobre la Integración Latinoamericana, a la luz de la Integración Europea”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, Número 23, Diciembre 2010, pag. 82. En <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09188.pdf> [consultada el 7 de junio de 2013].

A menudo se discuten diversas tipologías de coordinación, a saber: institucional, básica y desde abajo¹⁰, distinciones que se traducen en los niveles de coordinación que pueden existir, dependiendo del grado de poder y jurisdicción que los pueblos indígenas estimen, es decir, ellos de acuerdo a sus capacidades deben definir hasta qué punto están dispuestos a comprometerse en su ámbito territorial¹¹ para aplicar sus sistema jurídico, pero indistintamente, al final se debe mantener una organización y coordinación con el sistema jurídico oficial.

Las causas que hacen necesaria la descentralización, y luego, coordinación de la justicia en favor de los sistemas jurídicos indígenas con igual nivel de jerarquía¹², se deben a, entre otros, los siguientes factores: 1. Porque actualmente prevalece una hipertrofia administrativa de la justicia, sobre todo por las grandes distancias de acceso y la limitante de los idiomas indígenas; 2. La desconfianza del sistema jurídico oficial, por ser oneroso, muy formalista, lento y corrupto, además de que sus funcionarios desconocen la cultura y cosmovisión de los pueblos; y, 3. La falta de legitimidad de las autoridades¹³.

Por otro lado, la existencia de sistemas jurídicos indígenas trae ciertas ventajas tanto al Estado como a los pueblos, a saber: 1. Le quita al Estado un enorme peso de encima, evitando gastos económicos, materiales y humanos; 2. Permite a las comunidades indígenas administrar justicia con mayor equidad en su entorno; 3. Porque a pesar del conflicto existente, se mantiene la cohesión de la sociedad comunitaria; 4. Porque al descentralizar la justicia ésta puede llegar hasta lo más recóndito¹⁴.

Insistimos, que con la descentralización de la justicia esta puede llegar a todas las personas que habitan en el Estado de Guerrero. La geografía de esta entidad, muchas veces impide que la justicia ordinaria llegue a comunidades indígenas lejanas –que es la mayoría -.

¹⁰ ARIZA SANTAMARIA, Rosember, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2010, pág.

¹¹ COLOMER VIADEL, Antonio, *Constitución, Estado y Democracia en el siglo XXI*, 3ª ed., Universidad Politécnica de Valencia, España, 2006, pág. 2013.

¹² Nos referimos a un pluralismo jurídico de iure de tipo igualitario.

¹³ Cfr. Al respecto a COLOMER VIADEL, Antonio, *Constitución, Estado (...)*, págs. 210-2011.

¹⁴ CABEDO MALLOL, V. *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, cit., pág. 144.

Basta mencionar que en la región de la Montaña, con sus más de 600 mil habitantes, distribuidos en sus 19 municipios, sólo se cuenta con 3 juzgados de primera instancia, 19 juzgados de Paz, y 3 agencias del Ministerio Público. Estos juzgados evidentemente resultan insuficientes y lejanos para muchas comunidades. Por si esto no fuera poco, sumemos, que los funcionarios del sistema jurídico oficial no hablan la lengua o lenguas del lugar; no conocen las costumbres ni cosmovisión de los habitantes, entre otros factores.

Los retos que deponen la existencia de eficaces sistemas jurídicos indígenas, estriban en hacer reformas en la Constitución de México y las correspondientes de los estados; independientemente, de que el Congreso federal realice o no esta adecuación legislativa, las legislaturas estatales, tienen la facultad de hacerla. La necesidad de legislar en torno a la existencia formal de sistemas jurídicos diferentes, hoy, es ineludible y necesaria para erigir las reglas mínimas de coordinación entre éstos y el sistema jurídico oficial, que pese a todo, coexisten en el mismo espacio geopolítico.

En el caso del Estado de Guerrero, donde se encuentra un proceso de reforma constitucional, es insoslayable que el reconocimiento de pluralismo jurídico de iure de tipo igualitario se considere en el nuevo texto constitucional; así también, se proponga una legislación que instituya los principios de coordinación jurisdiccional, entre los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y el del Estado (local y federal), logrando con ello coordinación y organización en el desempeño sus respectivas funciones.

El referente próximo para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es la Constitución Federal y el Convenio 169 de la OIT; estos instrumentos normativos, ciñen los derechos de estos pueblos en tres esferas temáticas: I.- La situación del reconocimiento multicultural y/o la definición de los pueblos indígenas; II.- El reconocimiento del derecho a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía; y, III.- Las obligaciones de la Estados (federación, entidades federativas y Municipios 15 para establecer instituciones y

¹⁵ La constitución federal hace mención de la Federación, Estados y Municipios, en cambio el Convenio sólo hace hincapié al Estado. Utilizamos entidad federativa para no confundir las denominaciones, pero es obvio que nos referimos a los Estado de la República mexicana.

políticas necesarias enfocadas a garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades¹⁶. El conglomerado de derechos reconocidos en la CPEUM, se traducen como los mínimos que deben tener los pueblos originarios, por lo tanto, éstos pueden ser ampliados según las condiciones sociales de cada una de las entidades federativas. Esta disposición se estipula en la siguiente tesis aislada, la cual reza lo siguiente:

“DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.

El artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos”.

Con base a los criterios anteriores, el poder Legislativo de Guerrero, tiene facultades plenas para ampliar los derechos e imprimir o fijar las características que mejor expresen la situación y aspiración de los pueblos indígenas que cohabitan en la Entidad, porque como bien lo marca la tesis transcrita, los derechos establecidos en la constitución

¹⁶ Véase artículo 2 de la CPEUM.

federal constituyen los mínimos, pero cada entidad en razón a sus condiciones sociales y culturales puede generar otro tipos de derechos, que se encuentren reconocidos en tratados internacionales, los cuales son igualmente válidos, según el artículo 1 de la Constitución federal.

En esta lógica, no es óbice lo señalado en la parte final del apartado “A” del artículo 2 de la CPEUM, en el sentido de que “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Ciertamente, el tópico de la autonomía como expresión de libre determinación, ha sido entendido de forma riesgosa para el Estado, porque se considera la posible escisión de los pueblos para constituir otro, sin embargo, no es así. Esta situación se aclara con el siguiente criterio jurisprudencial:

“DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y con la iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino

sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional. Amparo directo 3/2009. Alejandro Paredes Reyes y otros. 21 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Además de este criterio jurisprudencial, existen estudios de algunos autores como López Bárcenas y Díaz Polanco, quienes coinciden en sostener que:

“El derecho a la libre determinación expresada en autonomía, se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes (de un estado), las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos”¹⁷

En este sentido, López Bárcenas, afirma: “En el caso de la autonomía se trata de regímenes especiales que se establecen dentro del marco de estados determinados. Un régimen autonómico no cobra existencia por sí mismo, sino como parte de la vida política y jurídica de un estado y responde a la necesidad de buscar formas de integración política entre el sujeto autónomo y el Estado nacional en el que se desenvuelve basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus comunidades parciales. En otras palabras no es solo un “dejar hacer” que se concede a los pueblos sino un régimen político jurídico acordado entre los pueblos indígenas y los estados de los que forman parte”¹⁸.

¹⁷ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Ediciones Coyoacán/CEIICH- UNAM, México, 2008, pág. 49. DÍAZ POLANCO, Héctor, *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indígenas*, Siglo XXI, México, 1991, págs. 150-170.

¹⁸ Véase al respecto, LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *op. cit.*, págs.

Con base en estos criterios, el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios, se debe garantizar en los términos señalados, obviamente, atendiendo las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales de dichos pueblos.

Los fundamentos expresados hacen viable que la constitución de Guerrero, incluya un capítulo de derechos y cultura de los pueblos indígenas, pero también reconozca a otros como los afromexicanos. Entre las medidas obligatorias de la nueva Constitución se debe considerar el reconocimiento de un Estado pluricultural de derecho, donde se adopte el principio del pluralismo jurídico que permita la coexistencia de los sistemas jurídicos indígenas, con juzgados comunitarios y/o tribunales tradicionales¹⁹. De esta manera, el derecho de los pueblos a aplicar su propio derecho (el derecho de los indígenas) y no el impuesto, será una realidad perceptible y formal.

La Constitución Política del Estado de Guerrero, debe incorporar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, considerando por lo menos los siguientes criterios:

- a) Reconocer que el Estado se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.*
- b) Que las lenguas de los pueblos indígenas sean consideradas como idiomas oficiales del Estado.*
- c) Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como titulares de derechos colectivos y establecer un catálogo de sus derechos.*
- d) Reconocer la autonomía indígena como autogobierno y el ejercicio de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.*
- e) Reconocer la jurisdicción de los sistemas jurídicos indígenas con determinadas características.*

¹⁹ Un ejemplo de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales se observa en el artículo 125 de la Constitución Española. Tienen este carácter, el Tribunal de Aguas de la Vega de Valencia y el Consejo de Hombres Buenos de Murcia, añadido al artículo 19 Ley Orgánica del Poder Judicial por obra de la Ley Orgánica 13/199 de 14 de mayo. Estos tribunales se conciben como una fórmula de participación ciudadana en la Administración de Justicia, precisamente porque éstos se componen de personas no especializadas en la práctica judicial pero que son esencialmente importantes para democratizar la justicia, circunstancia, que en los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero se hace en la práctica.

Lo urgente para tener un marco jurídico acorde con la realidad sociocultural es que en la Constitución se incluyan los derechos indígenas del Estado de Guerrero, por lo menos, en los términos de los estándares internacionales. Con base a estas características nuestra Iniciativa radica en los siguientes derechos y cultura de los pueblos indígenas y afromexicanos:

1. *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas y afromexicano, a su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, y en consecuencia, a la autonomía, para:*

I. Acceder a la jurisdicción indígena y del Estado. Éstas gozarán de igual jerarquía.

a) La jurisdicción indígena. Ésta consiste en aplicar sus propios sistemas normativos o jurídicos en la regulación y solución de sus conflictos, estableciendo tribunales consuetudinarios y juzgados comunitarios, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

La jurisdicción indígena se fundamenta en un vínculo particular de las personas que son miembros del pueblo indígena originario y se ejerce en los ámbitos de vigencia personal, material y territorial. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones o resoluciones de la jurisdicción indígena, incluso para el cumplimiento, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos estatales.

El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena. La Ley de Coordinación Jurisdiccional, determinará los mecanismos de cooperación de la jurisdicción indígena con la jurisdicción ordinaria y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas a fin de dar certeza jurídica y garantizar armónicamente el pluralismo jurídico.

b) La Jurisdicción del Estado. Ésta consiste en el derecho a garantizar a los indígenas, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, ser atendidos por

servidores públicos bilingües y se les deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por defensores que tengan conocimiento pleno de su lengua y cultura, sin menoscabo de los demás derechos reconocidos. En los Distritos Judiciales y Cabeceras Municipales donde exista una población indígena que rebase el 40% de acuerdo a los datos que arroje el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el personal que conforme los órganos jurisdiccionales, será bilingüe y en los casos en que exista más de una lengua materna, se priorizará la que sea mayor en número de hablantes. En los Distritos Judiciales y en las Cabeceras Municipales, donde el índice poblacional indígena sea menor, se allegarán los recursos humanos bilingües, necesarios para que las garantías procesales de los indígenas no sufran menoscabo en su calidad de procesado o víctima. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, proveerá lo necesario para que esta disposición sea observada en sus términos.

En las Agencias del Ministerio Público de la Entidad, donde exista una población indígena que rebase el 40% de acuerdo a los datos que arroje el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el personal que las conforme será bilingüe y en los casos en que exista más de una lengua materna, se priorizará la que sea mayor en número de hablantes. En las Agencias del Ministerio Público donde el índice poblacional indígena sea menor, donde el índice poblacional indígena sea menor, se allegarán de los recursos humanos bilingües, necesarios para que las garantías procesales de los indígenas no sufran menoscabo en su calidad de inculcado o víctima. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, proveerá lo necesario para que esta disposición sea observada en sus términos.

La presente Iniciativa está orientada a permitir el reconocimiento de un pluralismo jurídico de iure de tipo igualitario, en el cual, como se ha señalado, se reconoce la jurisdicción de los sistemas jurídicos indígenas, bajo ciertos criterios:

► *Igualdad jerárquica: La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena deben gozarán de igual jerarquía, a través de una coordinación.*

► *Titularidad de derecho jurisdiccional: Los pueblos y comunidades indígenas deben tener garantizado el derecho de ejercer sus sistemas jurídicos o normativos y jurisdicción a través sus autoridades legítimas, en los asuntos que atañen a su vida interna.*

► *Flexibilidad procedimental: El proceso empleado será flexible y de acuerdo a los usos y costumbres de cada pueblo y comunidad indígenas.*

► *Límites: respeto al derecho a la vida, el derecho a la defensa y a los derechos humanos.*

► *Ámbito de competencia: La jurisdicción indígena se debe ejercer en los ámbitos de vigencia personal, material y territorial.*

► *Coordinación jurisdiccional: La Ley respectiva determinará los mecanismos de coordinación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.*

En efecto, lo relevante es esto último, prever la vigencia de una Ley de Coordinación jurisdiccional entre la justicia ordinaria e indígena, como se ha proyectado en algunos países latinoamericanos; evidentemente ésta debe ser conforme las necesidades y exigencias del contexto.

Indiscutiblemente, es lógico pensar, que la jurisdicción de los sistemas jurídicos indígenas deberá ser de acuerdo a las capacidades e interés de los pueblos, por lo que dependiendo de éstas, el nivel de coordinación puede variar.”

Que con fundamento en los artículos 195 fracción II y 196 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 231, esta Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos, tiene plenas facultades para analizar las iniciativas de referencia y emitir el dictamen con proyecto de Decreto correspondiente, al tenor de las siguientes:

IV. CONCLUSIONES

Que el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, conforme a lo establecido por los artículos 61 fracción I, 66, 67, 68, 199 de la Constitución Política local, 116 fracciones III y IV y 294 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, está plenamente facultado para discutir y aprobar, en su caso, el dictamen que recaerá a la iniciativa que nos ocupa; previa la emisión por la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos, del dictamen con proyecto de Decreto respectivo.

Que tomando en consideración que las iniciativas presentadas tienen un objetivo común, consistente en armonizar nuestro marco constitucional local a las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, esta Comisión Dictaminadora determinó su acumulación para realizar un sólo proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en materia de derechos y cultura indígena, retomando los principios y derechos generales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que esta Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos, en el análisis efectuado a las iniciativas, arriba a la conclusión de que las mismas no son violatorias de derechos humanos ni se encuentran en contraposición con ningún otro ordenamiento legal.

En el estudio y análisis de las propuestas, los integrantes de la Comisión Dictaminadora, por las consideraciones expuestas en las mismas, así como los motivos que las originan, la estimamos procedentes, en virtud de que con la reforma que se plantean, tiene como objetivo fundamental armonizar nuestra Constitución Política local, a las reformas Constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, además de dar cumplimiento a la recomendación 09/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de ahí que se estima pertinente solo la modificación del artículo 14 de nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, dado que las propuestas adicionales que se proponen, por supremacía constitucional se encuentran plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que esta comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos, atendiendo al espíritu de la reforma constitucional, considera procedente llevar a cabo

modificaciones a la propuesta presentada, con el objeto de armonizar y homologar nuestro marco normativo constitucional a las reformas federales.

Que uno de los objetivos que tiene el Poder Legislativo es que el Estado de Guerrero cuente con un marco jurídico local armonizado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con aquellos que, por su naturaleza y alcance, obliga a realizar la actualización de la norma aplicable en nuestra entidad, como es el caso de la recomendación 09/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual originó que el titular del Poder Ejecutivo Estatal, presentara la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

Artículo 14.- *La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.*

Con dicho precepto se da cumplimiento a la Primera Recomendación que señala: Que se presenten las iniciativas de ley y de reformas necesarias, para asegurar un pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencia 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”.

Los Diputados integrantes de la comisión dictaminadora, una vez estudiado y realizado el estudio de la presente iniciativa, coincidimos plenamente con los planteamientos de la misma y de que está concebida siguiendo los lineamientos de la Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y acorde al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo; para darle mayor claridad a dicha reforma y cumplir con lo ordenado en la fracción II del inciso A) del artículo 2 de la Constitución General, consideramos necesario precisar que la ley de la materia establecerá las bases para una adecuada armonización entre el sistema jurídico estatal y los sistemas normativos indígenas y afromexicanos en materia de seguridad pública e

impartición de justicia, y además regulará los procedimientos de validación de sus resoluciones por los jueces y tribunales competentes.

Que para efecto de ilustrar el impacto de las modificaciones llevadas a cabo por esta Comisión dictaminadora, derivadas de la iniciativa que no ocupa, se incerta un cuadro comparativo, en el cual, por un lado se muestra el artículo propuesto y por el otro, las modificaciones realizadas.

PROPUESTA DEL EJECUTIVO	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 14.- La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.</p>	<p>Artículo 14.- La ley establecerá las bases para una adecuada armonización entre el sistema jurídico estatal y los sistemas normativos indígenas y afromexicanos en materia de seguridad pública e impartición de justicia; así como para aplicar sus sistemas normativos en la solución de los conflictos internos de sus comunidades; también regulará los procedimientos de validación de sus resoluciones por los jueces y tribunales competentes de conformidad con el orden jurídico estatal y federal.</p> <p>Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.</p>

Que esta Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos de la Sexagésima Primera Legislatura, por las consideraciones expuestas, en base al análisis y modificaciones realizadas, aprueban en sus términos el Dictamen con Proyecto de Decreto que nos ocupa”.

Que en sesiones de fecha 19 y 27 de julio del 2018, el Dictamen en desahogo recibió primera y dispensa de la segunda lectura, por lo que en términos de lo establecido en los artículos 262, 264 y 265 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, la Presidencia de la Mesa Directiva, habiendo sido expuestos los motivos del contenido del Dictamen, y al no existir votos particulares en el mismo y habiéndose registrado diputados en la discusión en lo general, se señala que; en su intervención el Diputado Silvano Blanco Deaquino, solicitó a la Comisión Dictaminadora, que lo más viable para generar los acuerdos era que la redacción del Artículo 14 de la Constitución Local, se retomara en los términos presentada en la iniciativa suscrita por el Titular del Ejecutivo del Estado. Acto seguido, el Diputado Cuauhtémoc Salgado Romero, en su calidad de Presidente de la Comisión Dictaminadora, presentó la propuesta de modificación en la redacción del mencionado artículo, firmada por los diputados integrantes de la citada Comisión por unanimidad, y concediendo la Presidencia de la Mesa Directiva, un receso para generar los acuerdos entre los Grupos y Representaciones Parlamentarias. Reanudándose la sesión solicitó a la Secretaría diera lectura a la modificación presentada por la Comisión Dictaminadora, y preguntando a la Plenaria si era de admitirse, aprobándose por mayoría de votos. Acto seguido se sometió para su discusión, en lo general y en lo particular la modificación y habiéndose registrado un orador, solo para razonar su voto, se sometió para su votación, en lo general y en lo particular de manera nominal, aprobándose por: cuarenta (40) votos a favor, uno (01) voto en contra y cero (0) abstenciones, aprobándose la reforma constitucional por mayoría calificada de votos.

Que aprobado en lo general y en lo particular el Dictamen, la Presidencia de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado realizó la Declaratoria siguiente: *“Esta Presidencia en términos de los artículos 294 y 295, de nuestra Ley Orgánica, tiene por aprobado el Dictamen con proyecto de Decreto 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. Emítase el Decreto correspondiente y remítase a los Honorables Ayuntamientos de la Entidad, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 199 numeral 1, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.”*

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 61 fracción I de la Constitución Política Local, 227 y 287 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, este Honorable Congreso decreta y expide el siguiente:

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

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

Artículo 14.- La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.

TRANSITORIOS.

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

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

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

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

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

H. CONGRESO DEL ESTADO

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

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los veintisiete días del mes de julio del año dos mil dieciocho.

DIPUTADA PRESIDENTA

ELVA RAMÍREZ VENANCIO

DIPUTADO SECRETARIO

EUFEMIO CESÁRIO SÁNCHEZ

DIPUTADA SECRETARIA

BÁRBARA MERCADO ARCE

(HOJA DE FIRMAS 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.)