

**INICIATIVA SUSCRITA POR PERSONAS DIPUTADAS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA
POR LA QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO (ELD 444/LXVI-I)****COMENTARIOS GENERALES****LICENCIADO JOAQUÍN GALLEGOS LLATA.**

Al respecto señalo que, a juicio del suscrito tal iniciativa es procedente, toda vez que con ella se pretende dar voz en el Consejo Consultivo de la Procuraduría de los Derechos Humanos de nuestro Estado a los grupos históricamente marginados como son personas indígenas y afromexicanas, ya que el mismo tiene como función el de ser un órgano de consulta y auxiliar en las atribuciones de tal Procuraduría; en el caso particular, afirmo que las comunidades indígenas son aquejadas por una serie de problemáticas que pueden ser:

1. Tanto entre particulares que habitan la comunidad, e incluso con aquellos que viven en otras comunidades indígenas y no indígenas;
2. Miembros de las comunidades indígenas con autoridades donde éstas violentan derechos humanos como lo es el de la libertad, pues existen antecedentes donde la policía municipal priva de la libertad a las personas, ello sin apego al principio de legalidad establecido el artículo 16 de la Ley Suprema; y muchas de las veces a fin de lograr la libertad terminan pagando multas excesivas que atentan contra el artículo 21 del citado ordenamiento, los servidores públicos aplican estas multas porque son sabedores que las personas se encuentran en vulnerabilidad y pobreza y que difícilmente acudirán a interponer denuncia ante el Ministerio Público, o bien el acudir a la Procuraduría de Derechos Humanos, ya ni se diga el de acudir ante el Tribunal de Justicia Administrativa;
3. Existe también vulneración por parte de las autoridades, principalmente por omisión en actuar en problemáticas que afectan a las comunidades, por ejemplo, cuando particulares invaden o intentan invadir espacios públicos como calles las autoridades no actúan para dar solución al problema porque consideran que eso les afecta políticamente, por lo que en ese escenario las comunidades indígenas han quedado en estado de indefensión;
4. Cuando las personas indígenas son víctimas de violencia como homicidios, por citar un ejemplo de esto, el 9 de noviembre de 2025, una mujer indígena de aproximadamente 58 años de edad, originaria y habitante de la comunidad indígena de Cerro Colorado, Tierra Blanca, Gto., fue privada de la vida por un individuo; un servidor acudí a visitar a la familia y me manifestaron sentirse en un estado de extrema vulnerabilidad y tener una desconfianza con todas las autoridades porque ya habían denunciado agresiones ante la policía municipal más la misma no actuó, más aún, refieren que el día de la agresión tampoco sintieron el apoyo de dicha policía, les comenté que podían acudir a instancias como la Procuraduría de Derechos Humanos, su respuesta fue que "Derechos humanos defiende delincuentes", les comenté que no era así, que defiende derechos.

Puedo seguir enumerando una serie de casos y problemáticas, pero es indudable que las comunidades indígenas necesitan gente en quien confiar, alguien con quien puedan hablar porque es del entorno y conoce al mismo. Por lo que sin duda necesitan un vínculo directo con la Procuraduría a través de una persona oriunda de pueblos y comunidades indígenas para que tal persona sea la que platee las problemáticas que vive junto con las personas del grupo al que pertenece y de acuerdo a las mismas se diseñen políticas públicas tendientes a dar soluciones, para así tener voz y el medio por el cual se promuevan y garanticen los derechos de los miembros de las comunidades indígenas.

M.C. FRANCISCO JAVIER CHAVERO RAMÍREZ.

Expreso de manera clara que estoy de acuerdo con el sentido general de la iniciativa, porque representa un avance en el reconocimiento institucional de la presencia, dignidad y derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas en los espacios donde se discuten y orientan las políticas públicas en materia de derechos humanos. Sin embargo, también manifiesto que dicho avance, para ser verdaderamente útil y transformador, debe fortalecerse con un enfoque de representación legítima, participación efectiva y vinculación real con las comunidades, evitando que quede únicamente como una inclusión formal o simbólica. Esta opinión se sustenta en tres ideas centrales:

1. La iniciativa constituye un avance necesario y correcto, porque rompe con la exclusión histórica de los pueblos indígenas de los órganos institucionales donde se toman decisiones relevantes en materia de derechos humanos. La incorporación expresa de una persona indígena o afrodescendiente en el Consejo Consultivo de la PRODHEG es una señal positiva de reconocimiento y apertura, y por ello merece respaldo. En un estado como Guanajuato, donde durante mucho tiempo se ha minimizado o invisibilizado la existencia, los derechos y la problemática específica de los pueblos originarios, toda medida que abra espacios de participación debe ser valorada como un paso importante. Este avance adquiere especial relevancia para comunidades indígenas concretas, como la comunidad Éza'r de Misión de Chichimecas, que históricamente han enfrentado condiciones de discriminación, marginación, insuficiente acceso a la justicia y escasa incidencia en las decisiones públicas que les afectan. Por ello, respaldar la iniciativa significa también respaldar la necesidad de que la voz indígena deje de estar fuera de los espacios institucionales y comience a ocupar el lugar que por derecho le corresponde.

2. La iniciativa resulta insuficiente si no se acompaña de mecanismos que aseguren representación auténtica, legitimidad comunitaria y participación efectiva. La sola previsión de que una persona indígena o afrodescendiente integre el Consejo Consultivo no garantiza, por sí misma, que esa persona represente verdaderamente a los pueblos y comunidades indígenas de Guanajuato. La representación indígena no puede entenderse como una designación meramente administrativa ni como una concesión política; debe sustentarse en vínculo con la comunidad, reconocimiento social, conocimiento de la problemática territorial y compromiso claro con la defensa de los derechos colectivos. Si no se establecen bases claras de participación, existe el riesgo de que la figura incorporada a la ley termine siendo una presencia formal sin legitimidad comunitaria, sin arraigo y sin capacidad real de expresar el sentir de los pueblos. Ello sería contrario al propósito de la propia reforma, pues en vez de fortalecer la voz indígena, podría utilizarse esa presencia para aparentar inclusión sin asegurar una verdadera incidencia en las decisiones. Además, debe señalarse con claridad que no resulta suficiente concentrar en un solo espacio indistinto la representación de una persona indígena o afrodescendiente, ya que se trata de sectores con trayectorias históricas, problemáticas y necesidades diferenciadas. Esa fórmula, aunque positiva como punto de partida, sigue siendo limitada y puede traducirse en una representación reducida e insuficiente.

3. Toda reforma sobre representación indígena debe reconocer y fortalecer de manera seria al Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato. No puede ser visto como un actor accesorio ni como una instancia meramente protocolaria; debe ser reconocido como un órgano de interlocución indispensable para la construcción de cualquier decisión que pretenda incidir en la participación política e institucional de los pueblos indígenas dentro del estado. La debida importancia y el debido peso del Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato deben reflejarse en los hechos. Esto significa que el Congreso del Estado, la PRODHEG y las demás instituciones vinculadas a la materia deben tomar en cuenta su palabra, su experiencia, su conocimiento territorial y su legitimidad comunitaria en todo lo relativo a la representación indígena. No basta con mencionar a los pueblos indígenas en la ley; es necesario reconocer también a las instancias que los articulan, los escuchan y los acompañan en la defensa de sus derechos. En este punto es indispensable subrayar algo fundamental: las comunidades indígenas del estado deben sentirse verdaderamente respaldadas y apoyadas por el Consejo Estatal Indígena. La reforma será más legítima y útil en la medida en que las comunidades sepan que existe un órgano cercano a ellas, que escucha sus necesidades, que acompaña sus preocupaciones, que transmite su voz ante las instituciones y que no las deja solas frente a decisiones que afectan sus derechos. El Consejo Estatal Indígena debe consolidarse como un puente real entre las comunidades y el Estado, pero también como una instancia de respaldo, confianza, acompañamiento y defensa.

Las comunidades deben percibir que el Consejo Estatal Indígena está de su lado, que su palabra tiene peso, que su participación no es decorativa y que su intervención puede generar resultados concretos. Esa confianza comunitaria no surge solo del nombramiento formal de representantes, sino del trabajo permanente, del contacto directo con el territorio, de la rendición de cuentas y de la capacidad de acompañar de manera visible y firme las causas de los pueblos. Por ello, toda reforma en esta materia debe contribuir también a fortalecer la cercanía, legitimidad y capacidad de incidencia del propio Consejo Estatal Indígena. Con base en lo anterior, formulo las siguientes sugerencias concretas para fortalecer la iniciativa:

1. La representación indígena en el Consejo Consultivo no sea producto de una decisión unilateral, sino de un proceso de participación efectiva, culturalmente adecuado y con intervención real de los pueblos y comunidades indígenas. La persona que llegue a ocupar ese espacio debe surgir de un procedimiento que tome en cuenta la opinión de las comunidades y la participación del Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato, a fin de asegurar que tenga legitimidad, arraigo y reconocimiento. De esta manera se evita que la representación sea ajena a la base comunitaria y se garantiza que quien ocupe el cargo tenga compromiso real con la agenda indígena.
2. Se valore la posibilidad de ampliar la integración del Consejo Consultivo para que exista una representación diferenciada, es decir, al menos una persona indígena y al menos una persona afrodescendiente. Ello permitiría dar un tratamiento más adecuado a la diversidad social del estado y evitar que dos sectores históricamente discriminados deban disputar un solo espacio de representación. Desde una perspectiva de igualdad sustantiva, esta medida fortalecería la inclusión y daría mayor seriedad a la reforma.
3. La persona indígena que integre el Consejo Consultivo tenga deberes claros de vinculación y rendición de cuentas con el Consejo Estatal Indígena y con las comunidades. No debe tratarse de una representación aislada ni desvinculada del territorio, sino de una participación que informe, consulte, escuche y devuelva resultados a las comunidades indígenas del estado. Esto permitiría que las comunidades se sientan acompañadas, tomadas en cuenta y efectivamente respaldadas por el sistema institucional en materia de derechos humanos.

4. Se reconozca expresamente al Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato como instancia de consulta, acompañamiento e interlocución en todo lo relacionado con la representación indígena en órganos públicos del estado. Tal reconocimiento puede construirse en el dictamen, en disposiciones transitorias, en acuerdos legislativos o en lineamientos de implementación, pero debe quedar claro que el Consejo Estatal Indígena no puede ser marginado de este proceso. Darle peso real significa abrirle espacios de opinión previa, seguimiento y participación continua.

5. Esta reforma sea asumida como un primer paso dentro de una agenda más amplia de fortalecimiento de los derechos indígenas en Guanajuato. La incorporación de una representación en el Consejo Consultivo es positiva, pero debe ir acompañada de medidas posteriores que permitan mejorar la atención institucional a las comunidades, consolidar un enfoque intercultural, fortalecer la defensa de los derechos colectivos y crear canales permanentes de diálogo entre autoridades y pueblos indígenas. En esa agenda, el Consejo Estatal Indígena debe ocupar un lugar central.

Por lo anteriormente expuesto, manifiesto mi opinión favorable respecto de la iniciativa, pero con la convicción firme de que su aprobación debe ir acompañada de ajustes, compromisos y mecanismos que aseguren una representación indígena verdadera, legítima y útil para las comunidades. La reforma será más fuerte y más justa en la medida en que reconozca el valor de la participación comunitaria, fortalezca el papel del Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato y permita que las comunidades indígenas se sientan realmente respaldadas, apoyadas y defendidas por sus instancias de representación. En consecuencia, solicito respetuosamente que esta opinión sea incorporada al análisis legislativo correspondiente y que, al momento de dictaminar, se otorgue la debida importancia y el debido peso institucional al Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato, como órgano fundamental de interlocución y acompañamiento de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS.

...

e) Conclusiones

Por solicitud de la Comisión de Derechos Humanos y Grupos Vulnerables, se realiza el estudio de la presente iniciativa, la cual propone reformar el artículo 17 de la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, formulada por personas legisladoras del Grupo Parlamentario de Morena.

Del análisis efectuado se observa que la representación de indígenas y afrodescendientes en el gobierno es vital para garantizar la democracia, la inclusión social y la justicia histórica, contrarrestando siglos de exclusión. Asimismo, permite que sus necesidades, cosmovisiones y derechos sean considerados en la toma de decisiones, promoviendo una auténtica diversidad cultural y política.

Es trascendental destacar la importancia de una protección igualitaria del derecho al acceso a cargos públicos de las personas indígenas y afromexicanas en los espacios de deliberación y toma de decisiones, que favorezca su representación, modifique la percepción sobre su labor en la sociedad, e incremente su presencia real y simbólica en la vida pública.

En su dimensión externa, el derecho a la participación política supone la participación de los pueblos indígenas y tribales, a través de sus autoridades e instituciones, en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que afecten sus derechos. Esta dimensión se encuentra reconocida de forma transversal en diversos instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT (artículos 2, 7, 15, 18, 22, 23 y 27) y la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 5, 18 y 23).

Igualmente, la Declaración Americana sobre pueblos indígenas, en su artículo XXI, dispone que los pueblos tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en cuestiones que puedan afectar sus derechos, ya sea directamente o a través de sus representantes, a la luz de sus normas, procedimientos y tradiciones propias.

La relación entre el derecho a la libre determinación y la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones es un proceso permanente, que garantiza a los pueblos indígenas participar en la toma de decisiones y que hablen, manifiesten sus necesidades reales desde sus propias vivencias, y de ahí, mantengan el control de sus destinos.

Esto significa que las instituciones deben concebirse no desde la permisión, sino desde la empatía, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas y afroamericanos a adoptar decisiones sobre sus asuntos internos y locales, y a participar colectivamente en los procesos externos, de conformidad con los estándares de derechos humanos. Estos derechos al autogobierno y a la participación en la adopción de decisiones se reconocen, además, en otros instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

El derecho a la participación pública se establece en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y con más detalle en la Recomendación General núm. 23 (1997) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en que se insta a los Estados parte a garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afecten.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado, en ese mismo sentido, que dicha participación no puede sustituirse mediante la designación de una autoridad ajena a las comunidades, pues para ser efectiva debe implicar la capacidad real de influir en los resultados de los procesos en que se interviene.

Asimismo, del análisis comparativo de legislaciones estatales se advierte que la iniciativa adopta una fórmula obligatoria de representación, la más garantista del espectro revisado y coherente con los estándares internacionales en la materia.

No obstante, se sugiere a la comisión dictaminadora valorar dos aspectos de la redacción actual: por un lado, si la expresión "indígena o afro" garantiza visibilidad a ambos grupos de manera diferenciada o podría derivar en que uno de ellos quede sin representación efectiva en la práctica; por otro, que el término "afro" no corresponde a la denominación jurídicamente reconocida en la legislación federal y estatal aplicable, por lo que convendría sustituirlo por "afromexicano" o "afrodescendiente" según corresponda.

Por lo anterior, del estudio y análisis de la iniciativa este Instituto de Investigaciones Legislativas concluye que la reforma propuesta establece un mecanismo concreto y necesario para asegurar la representatividad indígena y afroamericana, en plena armonía con el marco constitucional y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano en la materia.

PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

• Finalidad

Que el Consejo Consultivo de la Procuraduría se integre por cuando menos una persona que sea indígena o afroamericana.

• Análisis

Las acciones afirmativas constituyen medidas compensatorias para situaciones de desventaja; por ello, su propósito es revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos poblacionales en el ejercicio de sus derechos y, en tal virtud, garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades.

Al respecto, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹, establece que las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones, las cuales se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.

De ahí que, las acciones afirmativas pueden incluir, entre otras, medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y sub-representados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.

Bajo este contexto, es innegable que las acciones afirmativas en beneficio de las personas que se autoadscriben como indígenas o afroamericanas dimanen de una interpretación progresiva, teleológica y sistemática del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo³, con la finalidad de aminorar la discriminación por esa condición y garantizar la participación activa en la vida democrática del país.

¹ fr. Artículo 15 Séptimus. Consultable en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691607/LFPED.pdf>

² Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

³ Consultable en: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf>

Sin embargo, más allá del fin loable de la propuesta que se analiza, es decir, que el Consejo Consultivo de la Procuraduría se integre por cuando menos una persona que sea indígena o afromexicana, a juicio de este Organismo, la iniciativa debe valorarse a la luz de criterios razonables, proporcionales y objetivos que permitan establecer por qué la acción afirmativa debe aplicarse exclusivamente en favor de ellos, cuando la citada Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación⁴ señala que éstas deberán ser prioritariamente aplicables también a personas jóvenes, personas con discapacidad, personas adultas mayores o personas de las diversidades sexo genéricas, migrantes o en contextos de movilidad humana, por mencionar algunos grupos históricamente en situación de vulnerabilidad. Lo anterior de conformidad con la Ley General de Desarrollo Social⁵, que dispone:

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

VI. Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar;

En este sentido, a fin de maximizar el efecto útil de la norma que se pretende crear, en todo caso, se propone que la porción normativa establezca: **"de las cuales cuando menos una deberá pertenecer a un grupo en situación de vulnerabilidad"** y; con ello, se garantice que todas las voces (no solo dos grupos) tengan por ley y por acción afirmativa, acceso al Consejo Consultivo de la Procuraduría, fortaleciendo así la democracia inclusiva que actualmente impera no solo en su integración, sino en la visión plural de sus integrantes que con sus aportaciones enriquecen la vida institucional de la oficina de la Ombudsperson guanajuatense.

⁴ *Ibidem*, Artículo 15 Octavus.

⁵ Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>

ORDENAMIENTO	INICIATIVA	OBSERVACIONES
Artículo 17.- La Procuraduría para el mejor desempeño de sus funciones, contará con un Consejo, que fungirá como órgano de consulta y auxiliar en sus atribuciones. El Consejo estará integrado por un mínimo de siete personas con ciudadanía mexicana, de preferencia guanajuatenses, en pleno ejercicio de sus derechos, que gocen de reconocido prestigio social y que se hayan distinguido por su interés en la defensa y difusión de los derechos humanos. El Consejo será presidido por el Procurador. Para dar cumplimiento al principio de paridad de género establecido en el séptimo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, el Consejo deberá estar integrado de manera que en ningún caso podrán ser más de cuatro personas de un mismo género cuando este se integre con el mínimo de integrantes y respetar la paridad de género cuando éste se integre con un número mayor al de siete. Por lo menos cuatro integrantes del Consejo, no deberán ocupar ningún cargo o empleo como servidor público. El cargo de quienes integren el Consejo será de carácter honorario, durarán en sus funciones tres años, y podrán ser ratificados para un segundo periodo; la sustitución se hará de manera escalonada sustituyendo al miembro de mayor antigüedad.	Artículo 17.- La Procuraduría para el mejor desempeño de sus funciones, contará con un Consejo, que fungirá como órgano de consulta y auxiliar en sus atribuciones. El Consejo estará integrado por un mínimo de siete personas, de las cuales cuando menos una deberá ser indígena o afro, con ciudadanía mexicana, de preferencia guanajuatenses, en pleno ejercicio de sus derechos, que gocen de reconocido prestigio social y que se hayan distinguido por su interés en la defensa y difusión de los derechos humanos. El Consejo será presidido por el Procurador.	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. Cabe señalar que la redacción de la iniciativa "cuando menos una deberá ser indígena o afro" podría interpretarse en el sentido de que un solo lugar cubre indistintamente a ambos grupos, lo que en la práctica podría dejar sin representación a los pueblos afromexicanos cuando ese espacio sea ocupado por una persona indígena, o a la inversa. Se sugiere a la comisión dictaminadora valorar si la redacción cumple con el propósito de garantizar visibilidad a ambos grupos o si, por el contrario, convendría precisar que se trata de representaciones diferenciadas. Por otro lado, la iniciativa emplea el término "afro" para referirse a este grupo de población, lo cual no corresponde a la denominación establecida en los instrumentos jurídicos aplicables. Se sugiere a la comisión dictaminadora adecuar la redacción de la iniciativa a la terminología jurídicamente reconocida, a fin de otorgar certeza sobre los sujetos titulares del derecho que se busca garantizar. Aunado a lo anterior, a fin de dar certeza jurídica a la incorporación de la persona de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas al Consejo, se sugiere establecer el procedimiento para su incorporación.

	TRANSITORIOS	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS.
	Único. - El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de ser publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.	Se sugiere establecer en este apartado de Transitorios, un plazo para incorporar a la persona representante de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, a fin de dar certeza jurídica a dicha incorporación.