

La representación indígena y la omisión legislativa: vulneración al derecho a la consulta previa en el caso del pueblo Yoreme mayo de Ahome, Sinaloa

Indigenous representation and legislative omission: violation of the right to prior consultation in the case of the Yoreme Mayo people in Ahome, Sinaloa

Andrés **Gálvez Rodríguez**¹, Jesús Alejandro **Ayala Aguilar**²,
Bonifacio **Ramírez Carmona**³

Resumen

El presente artículo examina, a la luz de la perspectiva constitucional y de derechos humanos, la vulneración de derechos en la que se encuentra el pueblo Yoreme mayo de Ahome, Sinaloa, en virtud de la promulgación de los Decretos 569 y 591, por medio de los cuales se facultó una representación indígena limitada solo ante el ayuntamiento. En este análisis, mediante un estudio jurídico-documental y cualitativo, se muestra que el Congreso del Estado de Sinaloa incurrió en una omisión legislativa que derivó de no haber convocado a la consulta previa, libre y con un adecuado informativo al violar el inciso 2º del artículo 2º constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y que desechó una propuesta consensuada para la imposición de un modelo excluyente que despoja a los representantes de los derechos del voto para producir una violación de la participación política efectiva y del principio de progresividad que deriva en un

modelo de discriminación estructural. En conclusión, se sostiene la inconstitucionalidad de dicha normativa y se presenta el caso Yoreme mayo como un caso de referencia para reemprender la relación de los pueblos indígenas con el Estado hacia una autodeterminación e interculturalidad democrática.

Palabras clave: consulta indígena, omisión legislativa, derechos colectivos, representación política, Yoreme mayo.

Abstract

This article examines, from both a constitutional and a human rights perspective, the human rights violations suffered by the Yoreme mayo people of Ahome, Sinaloa, as a result of Decrees 569 and 591, which granted them limited indigenous representation only before the municipal council. Through a legal-documentary and qualitative analysis, this article demonstrates that the Congress of the State of Sinaloa committed a legislative omission by failing to convene a prior, free, and informed consultation, thus violating

¹ Instituto Tecnológico Superior de Guasave

² Universidad Autónoma de Occidente

³ Universidad Autónoma de Sinaloa



Article 2, paragraph 2 of the Mexican Constitution and International Labour Organization (ILO) Convention 169. Furthermore, Congress rejected a consensus-based proposal, imposing an exclusionary model that deprives representatives of their voting rights, thereby violating effective political participation and the principle of progressivity, resulting in a model of structural discrimination. In conclusion, the

unconstitutionality of said regulations is upheld, and the Yoreme mayo case is presented as a reference case to resume the relationship of indigenous peoples with the State towards self-determination and democratic interculturality.

Keywords: indigenous consultation, legislative omission, collective rights, political representation, Yoreme mayo.

INTRODUCCIÓN

La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada es un derecho fundamental que corresponde a los pueblos indígenas, reconocido en la Constitución Mexicana y en otros instrumentos internacionales. En el marco del sistema constitucional mexicano, el artículo 2° de la Ley Fundamental indica que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a decidir sus propias formas de convivir y organizarse social, económica, política y culturalmente y a ser consultados cada vez que se prevén deliberaciones legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 1922).

No obstante, y en la práctica, estos derechos no suelen respetarse, y son ignorados por autoridades locales y otro tipo de autoridades. El caso del pueblo Yoreme mayo en el municipio de Ahome es una muestra de esta realidad (Gálvez Rodríguez et al., 2025). En 2023, el Congreso del Estado de Sinaloa aprobó las reformas constitucionales y legales que introdujeron la fracción VIII al artículo 13 Bis de la Constitución Política y el artículo 26 Bis a la Ley de Gobierno Municipal, a través de los Decretos en el Estado de Sinaloa 569 y 591, respectivamente (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 1922; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, s. f.). Dichas reformas regulan la participación indígena frente a los ayuntamientos; sin embargo, fueron implementadas sin ser objeto de consulta indígena previa, libre e informada, lo cual puede ser considerado una omisión legislativa.

El “Informe final de la Consulta sobre la conservación de los sitios sagrados y centros ceremoniales del pueblo Yoreme mayo de Sinaloa”, producto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), admite la existencia y el sentido identitario del pueblo Yoreme mayo en el norte de Sinaloa, y se hace eco de la existencia de la organización de los Yoreme mayo en los municipios de Ahome, Choix, El Fuerte y Guasave además de reconocer algunos eventos históricos, con la

ayuda del estudio titulado: “Los Mayos de Sinaloa: esbozo etnográfico y regional” (2007) del etnógrafo Hugo Eduardo López Aceves.

La falta de aprobación de esas reglas no solo se encuentra en la violación de normas sustantivas; sino que forma parte de una regresión del ordenamiento vigente en el reconocimiento del derecho a la autonomía indígena. En eso han coincidido en su jurisprudencia los Tribunales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes han determinado que las consultas deben ser previas y culturalmente adecuadas, además de que el consentir libre e informado es determinante para la validez de cualquier medida legislativa que generase, una vez más, un recurso, en este caso, para los pueblos indígenas (Tesis 1a./J. 32/2013 [10a.]). Con ello se infringe el modelo normativo subjetivo y se obliga a un modelo ajeno al sistema de partidos políticos, al desplazar con ello formas tradicionales de representación comunitaria, se transgrede con ello los principios rectores del derecho indígena.

Este artículo busca analizar el entorno jurídico, político y cultural que padeció este conflicto y que no ha estado exento de la violación sistemática de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como la necesidad de hacer retroceder las reformas que se ejecutaron sin ser consultados con el fin de restablecer los principios de legalidad, igualdad y autodeterminación. El análisis se desarrolla a partir de fuentes normativas nacionales e internacionales, documentos oficiales, testimonios de las comunidades que se han visto afectadas y que han promovido procesos para hacer valer sus derechos.

Planteamiento del problema jurídico

El problema jurídico que plantea este caso es la aprobación y promulgación de reformas constitucionales y legales autorizadas por parte del Congreso del Estado de Sinaloa sin haber cumplido con la obligación de realizar una consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas a los cuales se ve directamente afectado, tal como lo dispone el marco normativo nacional e internacional en materia indígena. Este hecho implica la violación por parte de la autoridad del derecho a la realización de la consulta indígena y un atentado al derecho a la legalidad, de progresividad de los derechos humanos y el derecho a la participación política efectiva.

Las reformas impugnadas —la adición de la fracción VIII a la base A del artículo 13 Bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y la incorporación del artículo 26 Bis a la Ley de Gobierno Municipal— fueron aprobadas mediante los Decretos en el Estado de Sinaloa 569 y 591, publicados el 25 de octubre de 2023 en el Periódico Oficial del Estado (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 1922; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, s. f.). Estas disposiciones

crean una figura de representación indígena ante los ayuntamientos, otorgándole voz, pero sin atribuirles voto en las decisiones del cabildo, y establecen un proceso sin que existiera un consentimiento de las comunidades indígenas sobre el contenido y alcance de las medidas.

En el artículo 2º-, apartado B, inciso IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), se afirma expresamente que debe asegurarse el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativa o administrativa que puedan afectarlos directamente (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 1922). Por su parte, el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT, que México ha ratificado desde 1990, establece que hay que “consultar a los pueblos interesados, utilizando los procedimientos que se consideren idóneos y en particular a través de sus instituciones representativas” con anterioridad a adoptar ninguna medida que les afecte.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido a reiterar que las consultas que este tipo de supuestos prevén han de ser previas, libres, informadas, de buena fe y culturalmente adecuadas (Tesis 1a./J. 32/2013 [10a.]). Por otro lado, sobra acotar que la jurisprudencia de esta institución ha establecido se ha de considerar que los pueblos indígenas no pueden quedar reducidos a ser meros destinatarios pasivos de la ley, sino que deben ser sujetos activos de los procesos legislativos que los interpelan.

La no consulta también infringe el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en la que los Estados deben “consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados [...] para obtener su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2007, párrafo 11) y que ha sido incorporada al bloque de constitucionalidad mexicano con la reforma a los derechos humanos de 2011, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

En el caso que nos ocupa, no solo no se garantizó este derecho sustantivo, sino que tampoco se consideró una iniciativa de ley de las propias comunidades de fecha 14 de septiembre de 2020; iniciativa que fue discutida en las asambleas de las comunidades y consensuada con el Congreso del Estado, por causa de la propuesta de ley elaborada de manera unilateral, con la infracción del principio de buena fe y la confianza legítima de las comunidades indígenas en las instituciones del ámbito público.

En este sentido, el problema jurídico se convierte en algo más que la mera omisión formal y aparece como una estructura de exclusión institucional que desconoce la autonomía normativa y el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas garantizado por el derecho mexicano, lo cual pone en entredicho al sistema jurídico, obligándolo a la

consideración del deber de consulta como una obligación que no se encuentra escrita o equiparada a una mera opción discrecional del legislador.

MARCO NORMATIVO APLICABLE

El análisis de la legalidad y constitucionalidad de las reformas impugnadas requiere revisar pormenorizadamente el marco normativo que protege los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México, internamente y desde una perspectiva de los derechos humanos internacionales. Este marco normativo integra las normas constitucionales, la legislación secundaria, los tratados internacionales y las sentencias jurisprudenciales que pasan a formar parte del bloque de constitucionalidad.

Marco constitucional y legal nacional

En el artículo 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), se establece que la Nación mexicana es pluricultural, fundamentada originariamente en sus pueblos indígenas. En este artículo se garantiza el derecho a la libre determinación, a la autonomía y a la participación política de los pueblos y las comunidades indígenas ante cualquier nivel de gobierno.

Para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica de discriminación, concretamente, el artículo 2º, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), establece sin ambigüedad lo siguiente: Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y en caso de que se prevean medidas legales o administrativas que potencialmente les afecten, deberán llevar a cabo consultas para obtener su consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo con sus usos y costumbres.

Adicionalmente, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) obliga a todas las autoridades a garantizar y promover los derechos humanos conforme al principio de pro persona, que implica interpretar y aplicar las normas en la forma más amplia posible en beneficio de las personas, incluidas las colectividades como los pueblos originarios. Este artículo también incorpora los tratados internacionales ratificados por México como parte del orden jurídico nacional con jerarquía constitucional.

Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) puede expresarse con arreglo a su propio

contenido, ya que incluye en el bloque de constitucionalidad a los tratados de derechos humanos, que son, en este contexto, aquellos que tienen la condición de exigir el cumplimiento de la leyes secundarias, tal como ocurre con las reformas estatales para el artículo 13 Bis y para el artículo 26 Bis en Sinaloa, y por tanto, deben ser respetadas y también cumplir con las reglas del derecho internacional que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 1922; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, s. f.).

Marco jurídico internacional

El Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México en 1990, es el documento más importante y vinculante en este sentido. Su artículo 6 establece que:

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”

Este precepto ha sido interpretado por órganos internacionales y tribunales nacionales como una obligación de carácter sustantivo, no meramente formal, y debe realizarse con carácter previo, libre, informado, de buena fe y culturalmente adecuado.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) es también un instrumento clave de interpretación, a pesar de que no produce efectos jurídicos obligatorios. El artículo 19 de dicha Declaración estipula que:

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

Del mismo modo, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OEA, 2016) dice en su artículo XXIII que los pueblos indígenas deben participar plena y efectivamente en la adopción de decisiones sobre materias que afecten sus derechos y regula la obligación de realizar consultas previas con los pueblos indígenas a través de sus propias instituciones.

Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que los Estados deben garantizar el derecho a la consulta como condición de validez de normas

que tengan incidencia directa sobre pueblos indígenas (CFR, por ejemplo, el caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Corte IDH, 2007; y Tesis SCJN 1a./J. 32/2013 [10a.]).

Hechos relevantes del caso Yoreme mayo

El caso que se expone gira en torno a la reforma constitucional y legal realizada en el estado de Sinaloa mediante los Decretos 569 y 591 del Congreso del Estado de Sinaloa, que modificaron el marco jurídico de representación indígena ante los ayuntamientos municipales. Estas reformas incluyeron la adición de la fracción VIII al artículo 13 Bis de la Constitución local del Estado de Sinaloa y del artículo 26 Bis a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 1922; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, s. f.). El contenido de dichas disposiciones establece, en términos generales, que los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir representantes ante el ayuntamiento, pero estos tendrán voz, pero no voto dentro del cabildo, y su función se limitará a manifestar la opinión de su comunidad.

Las citadas disposiciones fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 25 de octubre del año 2023 y fueron causa de inconformidad para las comunidades indígenas que habitan el municipio de Ahome, particularmente del pueblo Yoreme mayo. Las inconformidades de fondo y del procedimiento legislativo tenido en consideración para tomar dicha decisión fueron dos cuestiones que se tuvieron en cuenta dado que se omitió realizar la consulta indígena previa y, sobre todo, libre y debidamente informada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución y en los tratados internacionales que forman parte de ella como el Convenio 169 de la OIT.

Uno de los hechos más relevantes es que, desde 2020, los pueblos indígenas de Sinaloa habían sostenido reuniones con la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado. Fruto de ese diálogo fue una iniciativa de ley elaborada conjuntamente con las comunidades, la cual proponía que los representantes indígenas ante el cabildo municipal tuvieran voz y voto, y que su elección se realizara de acuerdo con los sistemas normativos internos de cada comunidad.

Dicha iniciativa fue presentada formalmente ante el Congreso el 14 de septiembre de 2020. Sin embargo, el Poder Legislativo local no le dio seguimiento. En lugar de ello, años más tarde promovió una nueva iniciativa, distinta y sin consulta alguna, la cual fue aprobada en 2023 sin cumplir con los estándares de consulta indígena establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni con los procedimientos de participación efectiva previstos en el derecho

internacional.

Adicionalmente a la omisión legislativa, también se han constatado omisiones administrativas. El artículo 26 Bis establece que la responsabilidad de realizar la convocatoria para la elección de representantes indígenas corresponde a los ayuntamientos, pero el Ayuntamiento de Ahome no emitió la convocatoria (Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, s. f.). En consecuencia, no se garantizó un acceso a información adecuada, no se favoreció la participación amplia, y tampoco se garantizó el respeto de los tiempos y procesos tradicionales de las comunidades. Tal omisión por parte de las autoridades municipales también constituye una violación al derecho de los pueblos originarios a participar en la política de una manera efectiva.

El pueblo Yoreme mayo promovió un juicio de amparo contra tales normas y actuaciones omisivas con base en que las reformas son constitucionalmente inaplicables por haberse aprobado sin consulta previa, y por excluir a los representantes indígenas del órgano de gobierno municipal, violentando su derecho a la representación política sustantiva y al principio de igualdad ante la ley.

No se trata sólo de un ejemplo más de una deficiencia estructural de la forma en que se legisla sobre los derechos indígenas en México, sino que también es una forma de una tensión de fondo que existe entre la representación simbólica y la forma de afectar nuevamente a esas personas; la experiencia del pueblo Yoreme mayo del municipio de Ahome, lo que demuestra que el desconocimiento de sus formas organizativas, de su voz como colectivos y su condición como sujetos de derecho público permite que las relaciones de exclusión institucional sean incluso constitutivas de la forma en la que se presenta, cuyo lenguaje es formal, de los pronunciamientos que la Constitución Mexicana otorga en su favor.

ANÁLISIS JURÍDICO

El análisis del caso del pueblo Yoreme mayo contra el Congreso del Estado de Sinaloa exige críticas sobre la omisión de cumplir con el derecho a la consulta previa, la regresividad normativa de la representación política indígena y la discriminación estructural institucionalizada en los órganos de gobierno municipal. Y esas dimensiones demuestran que las reformas que han sido impugnadas no sólo son inconstitucionales por omitir la obligación procesal, sino que son sustantivamente incompatibles con los principios constitucionales de igualdad, de participación y de no discriminación.

Omisión de la consulta previa y sus efectos

El eje del conflicto jurídico se sitúa en la falta de actuación, por parte del

Congreso del Estado, de realizar la consulta indígena con sujeción a las normas vigentes en la República y en el derecho internacional; esto es contrario a lo estipulado en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) en su corriente redacción, en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, en el artículo 19 de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que “toda medida legislativa que afecte directamente a los pueblos y comunidades indígenas debe someterse a consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada” (Tesis 1a./J. 32/2013 [10a.]); la falta de substanciación no puede ser subsanada a posteriori, ya que el consentimiento debe ser previo a la medida legislativa.

De igual manera, en el caso de la Ley de Hidrocarburos, la Corte planteaba que la falta de consulta significaba haber dado lugar a una “violación formal y sustantiva” del orden constitucional y que dicha omisión “vicia de inconstitucionalidad a la norma misma” (SCJN, Amparo en Revisión 928/2019). De acuerdo a tales precedentes, la norma que resultara aprobada en Sinaloa sería inconstitucional si es que fue adoptada sin respetar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.

Violación al principio de progresividad y retroceso en derechos

Las reformas no solo omitieron la consulta previa, sino que se fueron configurando un retroceso de los derechos reconocidos, en lugar de garantizar una participación íntegra con voz y voto en los cabildos municipales, como había propuesto la iniciativa consensuada en 2020, el nuevo marco normativo configura la participación a una figura sin capacidad decisoria, una mera emisión de opiniones sin incidencia vinculatoria.

El presente diseño normativo igualmente vulnera al principio de progresividad de los derechos humanos, contenido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) y desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos. Para la doctrina interamericana, todo retroceso a los derechos requerirá quedar justificado bajo conductas estrictas de razonabilidad y proporcionalidad, lo cual no se da en el presente caso.

Discriminación estructural y representación simbólica

El diseño institucional dado por los Decretos 569 y 591 en el Estado de Sinaloa establece un modelo de representación simbólica y subordinada de los pueblos indígenas. La denegación del derecho de voto en el cabildo de

los representantes indígenas consituye un acto de discriminación estructural, ya que se tratan de diferente forma a los representantes indígenas y no existe una justificación objetiva y razonable para ello.

JURISPRUDENCIA DE REFERENCIA

La interpretación del derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada ha sido desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y, sin duda, estas interpretaciones se constituyen en estándares vinculantes de aplicación para todos los organismos del Estado Mexicano porque así lo establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y porque así lo indica el principio de control de convencionalidad.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis 1a/J. 32/2013 (10a.). Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Parámetros que hay que observar en el ejercicio de la consulta previa.

En esta tesis, la SCJN, a través de la Primera Sala, ha establecido que la consulta debe exhibir las siguientes características:

- **Previa:** la consulta se lleva a cabo antes de adoptar cualquier medida legislativa o administrativa
- **Libre:** sin coacción, sin obstrucciones externas
- **Informada:** hay acceso a información que sea suficiente y comprensible de modo oportuno
- **De buena fe:** se realiza con disposición sincera y tendiente al diálogo
- **Culturalmente adecuada:** respeta las formas tradicionales de deliberación de las comunidades indígenas.

Tesis P. LXVII/2011 (9a.) – Control difuso de convencionalidad ex officio.

Este criterio reconoce que los jueces mexicanos deben ejercer control de convencionalidad en todos los casos, incluso sin que lo soliciten las partes, lo que implica revisar que las normas internas estén en conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos.

Tesis P. LXVI/2011 (9a.) – Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como orientación obligatoria.

La Corte ha afirmado que los jueces nacionales deben tomar en cuenta los criterios interpretativos de la Corte IDH como referente para la

interpretación conforme de los derechos humanos.

Amparo en Revisión 928/2019 – Consulta previa en materia legislativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la omisión del Congreso de la Unión de consultar a los pueblos indígenas antes de expedir una ley menoscaba la validez de esta misma ley, que la consulta se practique desde las primeras etapas del proceso legislativo, no de forma meramente formal o ex post.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Caso del Pueblo Saramaka contra Surinam (Sentencia del 28 de noviembre de 2007)

La Corte IDH dispuso que la consulta debe llevarse a cabo a fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Este caso es clave para entender que la consulta no es un simple procedimiento consultivo sino una condición sustantiva a la legitimidad de cualquier medida que impacte directa y/ o indiscutidamente a estos pueblos.

Caso Kichwa de Sarayaku contra Ecuador (Sentencia del 27 de junio de 2012).

La Corte declaró responsable al Estado ecuatoriano por no consultar previamente a la comunidad indígena antes de permitir actividades de exploración petrolera en su territorio. Reafirmó que el incumplimiento del derecho a la consulta implica la violación de múltiples derechos colectivos, como la propiedad comunal, la integridad cultural y el desarrollo propio.

Órganos internacionales de protección de derechos humanos

Observación General No. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, 1997)

Este documento establece que los Estados deben garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones que les afecten directamente y que cualquier exclusión de sus representantes de los órganos legislativos o administrativos debe considerarse una forma de discriminación estructural.

Como se observa, tanto el poder judicial mexicano como los órganos internacionales coinciden en que la consulta no es un trámite discrecional, sino un derecho sustantivo, cuyo incumplimiento genera consecuencias de inconstitucionalidad o de responsabilidad internacional para el Estado. Estos precedentes refuerzan la exigencia del pueblo Yoreme mayo de que se declare la invalidez de las reformas aprobadas sin su participación libre,

previa e informada.

El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial ha sostenido que el acceso limitado a espacios de poder por parte de los pueblos indígenas (en igualdad de condiciones) sería una forma de exclusión institucional que reproduce desigualdades históricas (Observación General No. 23, 1997). Por tanto, el diseño legal seleccionado en Sinaloa reproduce estructuras de subordinación política y no genera mecanismos de justicia histórica.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El presente artículo se desarrolló con base en una metodología jurídico–documental de corte cualitativo, complementada con elementos de análisis empírico sobre el caso del pueblo Yoreme mayo de Ahome, Sinaloa. Se utilizó una combinación de técnicas dogmáticas, hermenéuticas y sociojurídicas para identificar, interpretar y contextualizar las violaciones a los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas afectadas por actos legislativos y omisiones estatales.

Enfoque jurídico–dogmático

Se partió del análisis normativo del marco jurídico vigente en México y en el derecho internacional de los derechos humanos, centrado en los siguientes cuerpos normativos:

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente los artículos 1º, 2º y 133 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).
- ❖ Convenio 169 de la OIT de los Pueblos Indígenas y Tribales, celebrado por México y con rango constitucional.
- ❖ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- ❖ Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- ❖ Tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte del Poder Judicial de la Federación sobre consulta indígena.
- ❖ Sentencias relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se empleó técnica de interpretación sistemática y conforme a la misma, lo que permitió expresar las contradicciones normativas y violaciones a derechos fundamentales que generaron los decretos legislativos impugnados (Decretos 569 y 591 del Congreso del Estado de Sinaloa).

Revisión documental e interpretación jurisprudencial

Se realizó una revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias, entre ellas:

- ❖ Iniciativas legislativas presentadas ante el Congreso de Sinaloa en 2020 y 2023.
- ❖ Publicaciones del Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.
- ❖ Expedientes judiciales del juicio de amparo promovido por autoridades indígenas.
- ❖ Documentos comunitarios, actas de asambleas y pronunciamientos de los pueblos indígenas del municipio de Ahome.
- ❖ Informes técnicos y diagnósticos elaborados por la CDI y otras instancias públicas sobre el pueblo Yoreme mayo.

Elementos de investigación empírica y propuesta comunitaria

Este trabajo incluyó también insumos derivados de procesos de acompañamiento a procesos organizativos comunitarios del pueblo Yoreme mayo, tales como:

- Entrevistas semi-estructuradas con representantes indígenas, autoridades tradicionales y defensores jurídicos.
- Observación en asambleas comunitarias, foros locales y actos de protestas.
- Análisis de discursos políticos y jurídicos generados por las comunidades y autoridades estatales.

Estos materiales permitieron situar el impacto real de las reformas en la vida política de las comunidades indígenas y llevar un registro de las prácticas de exclusión institucional sufridas por los pueblos originarios. También sirvieron para identificar los argumentos centrales de la demanda de amparo y las dimensiones colectivas sobre las que se construye la exigencia de la representación efectiva.

Validez y delimitación

El estudio se circunscribió a la realidad del municipio de Ahome, Sinaloa, siendo las conclusiones del trabajo generales para otros escenarios en el contexto mexicano donde las reformas legislativas son aprobadas sin consulta con los pueblos indígenas. La validez jurídica de la interpretación del caso concreto se sostiene a partir del uso de fuentes normativas que tienen carácter de normas constitucionales y de jurisprudencia muy consolidada.

El trabajo se realizó conforme a los principios de ética en la

investigación-intervención en contextos indígenas, esto es a partir del consentimiento, del reconocimiento de saberes y del uso responsable de la información compartida por las comunidades.

RESULTADOS

La interpretación jurídica, documental y realizada en este artículo ha permitido obtener resultados contundentes que permiten confirmar la existencia de violaciones sistemáticas de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el municipio de Ahome, Sinaloa, producto de la tipología legislativa que no contempla nuevamente la especificidad indígena, y de un actuar administrativo omisible y omisivo. De forma resumida, estos son los resultados principales:

La constatación de la omisión legislativa inconstitucional.

Se constató que el Congreso del Estado de Sinaloa tuvo por aprobadas reformas normativas sin llevar a cabo consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, y eso, a pesar de que dichas reformas normativas constituían una afectación directa a los pueblos indígenas del Estado, lo que contraviene el artículo 2º constitucional, y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

También se constató que había una iniciativa consensuada de 2020, producida en coautoría con las comunidades indígenas, que garantizaba representación indígena con voz y voto. La decisión legislativa de dejar sin efecto aquella propuesta y aprobar la otra sin la debida consulta y conculcando el consentimiento, es además un acto de regresividad normativa que quiebra el principio de la buena fe.

La representación simbólica y no sustantiva

El contenido de los Decretos 569 y 591 del Estado de Sinaloa proponen un esquema de participación indígena en el que se excluye a los representantes indígenas de tener voto en los cabildos municipales, a la vez que los considera sólo como figuras consultivas sin poder decisorio. Tal diseño institucional tiende a reproducir una lógica política de exclusión y subordinación, en contraposición con el derecho que los pueblos tienen de participar plenamente en la gestión pública que les concierne.

Omisión administrativa por parte del Ayuntamiento

Se documentó que el Ayuntamiento de Ahome no cumplió con su obligación de emitir convocatoria para elección de representantes indígenas, como lo exige el artículo 26 Bis de la Ley de Gobierno

Municipal reformada (Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, s. f.). Esta omisión operativa impidió el acceso efectivo de las comunidades al procedimiento de representación, violando su derecho a la participación política y a la legalidad.

Vulneración del principio de progresividad

La reforma aprobada constituye un retroceso respecto de los estándares previamente acordados por las comunidades y el propio Congreso en años anteriores. Lejos de ampliar los derechos de participación, la norma redujo su alcance. Este resultado es incompatible con el principio de progresividad de los derechos humanos previsto en el artículo 1º constitucional y desarrollado por la SCJN y la Corte IDH.

Fundamento jurídico de la acción de amparo

Los elementos recopilados justifican plenamente la acción de juicio de amparo interpuesta por autoridades tradicionales del pueblo Yoreme mayo, al configurarse una violación formal (omisión de consulta) y una violación sustantiva (norma discriminatoria) que afecta derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en tratados internacionales.

CONCLUSIONES

El caso del pueblo Yoreme mayo de Ahome, Sinaloa es un caso demostrativo de cómo la omisión legislativa y la adopción de marcos normativos excluyentes, vulneran estructuralmente el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, la participación política y la autodeterminación. Las reformas analizadas, al haberse realizado de manera legislativa sin consulta previa, y al haber definido la participación indígena solo simbólicamente sin voto en los cabildos, contrasta con los derechos individuales derivados del orden constitucional y convencional.

Desde la potestad simbólica normativa de que se habla, los Decretos 569 y 591 en Sinaloa deben considerarse inconstitucionales por la doble vía; por un lado, en virtud de la válida administración de un procedimiento de consulta preceptivo, conforme a estándares internacionales; y por otro lado, por el contenido de los decretos que son regresivos y discriminatorios, por último, se evidencia que el Ayuntamiento de Ahome contendía con el deber de garantizar los mecanismos de representación que marcan los mismos y que en este caso, agudiza dicha afectación de la existencia del pueblo Yoreme mayo.

Desde el punto de vista jurisprudencial, tanto la Corte Interamericana

como la de la Nación han sostenido que la consulta no es un acto opcional, sino una condición de validez de las medidas que afecten a los pueblos indígenas y, por ello, su omisión vicia la norma en su mismo origen.

En términos de política pública, urge avanzar hacia un modelo de representación indígena respetuoso de la autodeterminación, que garantice una participación sustancial y la forma propia de organización y elección impulsada por las comunidades. Lo que implica no solamente generar fórmulas legales adecuadas, sino un cambio de paradigma institucional que pase de un paternalismo consultivo hacia una verdadera coestión del poder local.

La lucha jurídica del pueblo Yoreme mayo no está aislada. Representa una exigencia por el reconocimiento pleno de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho público, capaces de incidir en la diversidad política, jurídica y social del país en igualdad de condiciones. Reconocer ese derecho no es un acto de concesión por parte del Estado, sino una obligación constitucional y una condición necesaria de la democracia que aspira a ser intercultural y plural.

LITERATURA CITADA

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2012). *Informe final de la consulta sobre la conservación de los sitios sagrados y centros ceremoniales del pueblo Yoreme de Sinaloa*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa. (1922). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*. <https://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172)*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones (Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245)*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr>
- Gálvez Rodríguez, A., Ayala Aguilar, J. A., & Mora Galaviz, G. (2025). El papel del pueblo originario Yoreme mayo en la planeación democrática, el crecimiento y desarrollo económico del municipio de

- Ahome, Sinaloa (2021-2024). *Ra Ximhai*, 2(1), 207–228.
<https://doi.org/10.35197/rx.21.01.2025.09.ag>
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa. (s. f.). *Congreso del Estado de Sinaloa*.
https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_42.pdf
- López Aceves, H. (2007). Los mayos de Sinaloa: esbozo etnográfico y regional. *Cuicuilco*, 14(39), 11–33.
<https://www.revistas.inah.gob.mx/index.php/cuicuilco/article/view/4295>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (A/RES/61/295).
https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Consultas y consentimiento libre, previo e informado (FPIC)*.
<https://www.ohchr.org/es/indigenous-peoples/consultation-and-free-prior-and-informed-consent-fpic>
- Organización de los Estados Americanos. (2016). *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
<https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/declaracion-americana-pueblos-indigenas.asp>
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169).
<https://www.ilo.org/es/media/443541/download>
- Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. (2023, 25 de octubre). *Decreto 569 y Decreto 591*. <https://periodicooficial.sinaloa.gob.mx>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). Tesis P. LXVI/2011 (9a.). *Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como orientación obligatoria*. Registro digital: 160286.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). Tesis P. LXVII/2011 (9a.). *Control difuso de convencionalidad ex officio*. Registro digital: 160287.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Tesis 1a./J. 32/2013 (10a.). *Derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Parámetros que deben observarse en su ejercicio*. Registro digital: 2003574.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019) *Amparo en Revisión 928/2019*. Primera Sala.

SÍNTESIS CURRICULAR

Andrés Gálvez Rodríguez

Académico e investigador con un Doctorado y Maestría en Economía y Negocios Internacionales, además de licenciaturas en Derecho y

Administración Pública. Su perfil está validado por el Reconocimiento de Perfil Deseable y su pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII), así como al SSIT. Actualmente, se desempeña como Profesor de Tiempo Completo en el Instituto Tecnológico Superior de Guasave y colabora con la UAIM, liderando investigaciones científicas que vinculan la economía global con el desarrollo regional y la gestión pública. Correo electrónico: andres.gr@guasave.tecnm.mx ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2009-5747>.

Jesús Alejandro Ayala Aguilar

Miembro del Sistema Sinaloense de Investigadores y Tecnólogos, con estudio de Maestría de Negocios de la UdeO. Es socio y asesor de la empresa Uniformes Paloma; Representante de la Zona Guasave de la Asociación de Jubilados y Pensionados de UAdeO. Correo electrónico: aleayagu@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0987-4075>.

Bonifacio Ramírez Carmona

Doctorante en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa, con investigación doctoral sobre el derecho humano a la libre determinación de los pueblos originarios en Sinaloa; Maestro en Derecho por la UAS, con tesis sobre el derecho colectivo a la consulta previa de los pueblos indígenas en Sinaloa (2009-2019). Asesor jurídico de Comunidades Yoreme mayo y de la Asociación Civil Artesanos Indígenas de Sinaloa. Fue docente en el Centro de Estudios Superiores Yoreme mayo, Playita de Casillas y en la Escuela de Derecho, Unidad Guasave, de la UAS. Participó como ponente en la Universidad de Salamanca, España y ponente magistral en la UAQ sobre libre determinación y municipios indígenas. Correo electrónico: boni98@outlook.com.