

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 104/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**  
**SECRETARIOS: OLIVER CHAIM CAMACHO**  
**JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Que resuelve la acción de inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Presidente Luis Raúl González Pérez, quien solicitó la invalidez de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

**I. TRÁMITE**

1. **Demanda.** Mediante escrito que se recibió el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad.
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.
3. **Normas generales cuya invalidez se reclama:** Se impugna la validez de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.
4. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todos ellos en relación con el derecho a la seguridad jurídica, al principio de legalidad y a la obligación del Estado de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.
5. **Concepto de invalidez.** El promovente hizo valer dos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, manifestó lo siguiente:

En el **primero de ellos** se pronunció en relación con el contenido del artículo 6 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, pues consideró que al establecer la supletoriedad de la Ley General en la materia y del Código Nacional de Procedimientos Penales vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, conforme a lo que sigue:

- En principio, señaló que la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de búsqueda de personas es la que define el contenido de la local, siendo aplicable en primer lugar y no supletoriamente. El Código Nacional de Procedimientos Penales tampoco puede preverse como supletorio ya que es el código único de la materia.
- Luego, indicó, de la interpretación armónica y congruente de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, sobre ellos descansa el sistema jurídico mexicano y buscan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre que lo coloque en un estado de indefensión.

<sup>1</sup> Página 26 vuelta del cuaderno en que se actúa.

- Su contenido, en esencia, radica en que los gobernados sepan “a qué atenerse” y por ende, conlleva una protección a actos arbitrarios de la autoridad, es decir, la *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.
- Es principio general de derecho que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza, por ende, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de la norma, caso contrario dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.
- Consideró que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se pueden ver transgredidos en los siguientes supuestos: a) cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la constitución o leyes secundarias que resultan acordes a la norma fundamental; b) cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional; y, c) cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.
- Además, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en que todo aquello que no están expresamente concedido por la ley suprema a los funcionarios federales se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias.
- Por ende, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, solo pueden legislar en todo aquello que no está expresamente concedido al Congreso de la Unión pues de lo contrario transgreden el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su competencia.
- Expuesto lo anterior, la demandante consideró que el contenido del artículo controvertido actualiza una infracción al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que establece una indebida supletoriedad normativa respecto de ordenamientos como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de búsqueda de personas y el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Para ello, retomó el contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la norma fundamental<sup>2</sup> y puntualizó que de su contenido se desprende con claridad que es facultad del Congreso de la Unión expedir la Ley General en materia de desaparición de personas, en la que debe establecer, como mínimo, lo siguiente: a) los tipos penales y sus sanciones; b) la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; y, c) las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Y se mantuvieron solamente aquellas facultades que el legislador federal les otorgó conforme al régimen de concurrencia y coordinación.
- El diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y el Sistema Nacional de búsqueda de personas de la que destacó el contenido del artículo 2<sup>3</sup>, pues indicó que de él se desprende que, si bien las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos, en los supuestos que no le correspondan a la Federación, la propia Ley General establece categóricamente, conforme a su

<sup>2</sup> “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (...).”

<sup>3</sup> “Artículo 2...

I. Establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas, y esclarecer los hechos; así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos vinculados que establece esta Ley;

II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones;

III. Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;

IV. Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas;

V. Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; así como la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y

las garantías de no repetición, en términos de esta Ley y la legislación aplicable;

VI. Crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y

VII. Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas; así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación, de manera que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias”.

artículo 6, que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte, con lo cual no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades federativas en este aspecto.

- Con base en ello, indicó, no resulta congruente con el sistema normativo que la norma estatal prevea que la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de búsqueda de personas, sea supletoria de la local. Lo anterior, puesto que la Ley General define el contenido de la local, siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.
- Así, únicamente el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido
- En mérito de ello, no es admisible que la legislatura estatal haya dispuesto que en primer término serán aplicables las normas que expidió y, de manera supletoria, aquéllas que emitió el Congreso Federal en uso de su facultad constitucional exclusiva, toda vez que es este último órgano legislativo quien define, por conducto de la ley general correspondiente, el parámetro de actuación que tienen los legisladores de las entidades federativas.
- Similares consideraciones, dijo, son aplicables a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, puesto que la legislación local no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual prevé, en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Es por ello que el Congreso de Baja California Sur no está habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia general en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas. Es decir, las legislaciones nacionales no pueden ser supletorias de las leyes locales, al ser precisamente éstas dos primeras, en sus respectivos ámbitos de aplicación, las que definen el contenido de las locales, por lo cual los operadores jurídicos deben aplicarlas de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias
- Para respaldar sus anteriores argumentos, la demandante, recordó que este Tribunal Pleno ya ha emitido pronunciamientos relativos en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, los que consideró aplicables.
- Con base en ello, agregó, el artículo 6 impugnado infringe la Norma Fundamental al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de las personas, toda vez que trasgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar, al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

En el **segundo concepto de invalidez**, el denunciante procedió al análisis del contenido del artículo 58, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, en la que se establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Esencialmente, estima, dicha disposición vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad puesto que es contraria al contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se establece que esa atribución, en el ámbito local, corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa. En síntesis, indicó:

- La determinación del legislador local de otorgar a la Fiscalía de personas desaparecidas la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas es contraria a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lejos de constituir una contradicción con el texto constitucional puede implicar un obstáculo y una dilación para la adecuada investigación y sanción del delito de desaparición forzada de personas.

- Lo anterior, en virtud de que dicha facultad es exclusiva de la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal que faculte la ley, o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente (autorizar la intervención de cualquier comunicación privada).
- Es decir, de la comparación entre el texto constitucional y el del ordenamiento local que por esta vía se impugna, se obtiene que la Carta Magna indica que la intervención de comunicaciones exclusivamente puede ser decretada por la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, cualquier otra autoridad carece de competencia para realizar dicha solicitud.
- Por su parte, la ley especial local permite que la Fiscalía Especializada del Estado de Baja California Sur pueda solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.
- Con base en ello, concluye, la disposición impugnada transgrede lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puesto que en todo caso, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, la Titularidad del Ministerio Público en esta entidad federal recae en el Procurador General de Justicia, hoy Fiscal General, era el único facultado para tales efectos, tal y como se precisa en el artículo 85, letra A)<sup>4</sup> y no puede considerarse propia de la Fiscalía de personas desaparecidas por no estar facultada por la Carta Magna.
- Lo anterior, agregó, sin que pase inadvertido que el artículo 70, fracción VIII, de la Ley General en materia de desaparición forzada desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de búsqueda de personas<sup>5</sup>, establece que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, tiene entre sus facultades “Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones...”,
- Y el diverso arábigo 71 de ese ordenamiento<sup>6</sup> señala que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar, al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 antes referido.
- Sin embargo, la correcta interpretación de esas disposiciones debe ser, aseveró, conforme al artículo 16 del texto constitucional, que es tajante en señalar que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Por último, para robustecer sus consideraciones, la accionante aseveró que las normas impugnadas constituyen una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como para alcanzar los objetivos planteados en la resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada el veinticinco de septiembre de dos mil quince, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

6. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que recibida la demanda de acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **104/2019**, designando como instructor del asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales<sup>7</sup>.
7. En esa data, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo de esa entidad a enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, a su vez, requirió al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para la formulación del pedimento correspondiente<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> “Artículo 85...

A. El Ministerio Público estará a cargo del Procurador General de Justicia, de agentes del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, en los términos de su Ley Orgánica...”

<sup>5</sup> “Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

(...)

VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;...”

<sup>6</sup> “Artículo 71. Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior”.

<sup>7</sup> Página 32 del cuaderno en que se actúa.

<sup>8</sup> *Ibidem*, páginas 33 a 36.

8. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:
9. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.** A través de escrito recibido el veintidós de octubre de dos mil diecinueve<sup>9</sup>, Miguel Ángel Esquinca Kuri, quien se ostentó como Subsecretario de la Consejería Jurídica dependiente de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad en representación del Gobernador del Estado de Baja California Sur, señaló que es cierto que publicó el Decreto 2621 en el que se emitió la Ley de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para ese Estado y se adicionan o derogan diversas disposiciones del Código Penal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa.
10. Lo anterior, agregó, se materializó en el Boletín Oficial extraordinario de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, tomo XLVI, número 36 y que de conformidad con sus artículos transitorios entró en vigor al día siguiente de tal acto.
11. **Informe del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo de la Entidad, a través del Oficial Mayor, Rubén Atilio Perea de la Peña, por escrito recibido el seis de noviembre de dos mil diecinueve<sup>10</sup>, rindió informe en el que argumentó:
- a) Que las normas impugnadas fueron emitidas por el Poder Legislativo que representa, aprobadas en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil diecinueve y expedidas a través del Decreto 2621.
  - b) En relación con el primer concepto de invalidez informó que estiman que le asiste la razón a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
  - c) Por lo que hace al segundo de ellos, estima que debe declararse infundado y, por lo tanto, desestimar las alegaciones del demandante.

Aseguró que, si bien la interpretación del contenido del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur pudiera hacerse a la luz del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y concluir que no tiene facultades expresas para solicitarla, cierto es que no debe soslayarse que dicha fiscalía depende directamente del Procurador General de Justicia del Estado de Baja California Sur quien representa al Ministerio Público y por ese solo hecho, la fiscalía especializada puede, por conducto de su superior jerárquico, solicitar al juez federal la intervención de comunicaciones en términos de los ordinales 52 y 53 de la legislación local en comento en concordancia con los arábigos 6, 12, 13, 20 y 79 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.

Es por ello que la solicitud que formule debe considerarse válida puesto que lo hace en el desempeño de sus funciones y con el objeto de desempeñar a cabalidad su encomienda. En esa línea, un juez federal no aceptará solicitud, ni obsequiará orden para intervenir comunicaciones privadas si ésta no es formulada por el Procurador General de Justicia quien preside el ministerio público y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría, entre ellos, la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados.

Por ende, la falta de disposición expresa no implica que se vulnera la norma constitucional federal, pues como lo expuso, el Procurador, de quien depende la fiscalía, puede hacer la petición para cumplir a cabalidad la tarea de procurar justicia a través de la institución del ministerio público con lo que se cumple lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el no vulnerar el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la norma impugnada debe declararse válida.

12. **Cierre de la instrucción.** Realizado el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> *Ibidem*, páginas 69 y 70.

<sup>10</sup> *Ibidem*, páginas 107 a 120.

<sup>11</sup> *Ibidem*, página 549.

**II. COMPETENCIA**

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>, toda vez que se plantea la posible infracción de disposiciones de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur a artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**III. OPORTUNIDAD**

14. El artículo 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>13</sup> dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles. En el caso de que el último día del plazo sea inhábil, podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
15. En el caso, se controvierten artículos de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, reformados mediante Decreto 2621 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.
16. Así, el plazo para impugnarlo transcurrió del diecisiete de agosto al quince de septiembre de dos mil diecinueve pero, al ser día inhábil, el plazo concluyó el diecisiete de septiembre de ese año, puesto que también fue inhábil el dieciséis de ese mes y año.
17. Por lo que, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, se arriba al convencimiento de que es oportuna.

**IV. LEGITIMACIÓN**

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que este medio de control podrá iniciarse por la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano legitimado para impugnar leyes de las entidades federativas que estime violatorias de derechos humanos.
19. Así, el escrito inicial fue signado por Luis Raúl González Pérez, quien acreditó su personalidad con copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el Presidente de dicha Comisión<sup>14</sup>.
20. Ahora bien, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, el promovente debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados.
21. Por tanto, si el artículo 15, fracción XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>15</sup> confiere a su Presidente la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad, es de concluirse que este medio de control constitucional fue promovido por un órgano legitimado a través de su representante.

<sup>12</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...] g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas..."

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;..."

<sup>13</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

<sup>14</sup> Página 49 del cuaderno en que se actúa.

<sup>15</sup> "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

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

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**

22. Las partes no hicieron valer causales de improcedencia y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio la actualización de alguna.
23. Adquiere relevancia señalar que las normas impugnadas fueron objeto de una reforma posterior a la que se analiza en la presente acción.
24. En efecto, el veinte de enero de dos mil veinte se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el Decreto 2698 por el que se reforman los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur<sup>16</sup>.
25. Los textos impugnados quedaron en los siguientes términos:

Texto a partir del Decreto 2621 (impugnado)	Texto a partir de la reforma publicada el 20 de enero de 2020 Decreto 2698
<p><b>“Artículo 6°.</b> En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en <b>la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.</b></p>	<p><b>“Artículo 6°.</b> En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en <b>el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”</b></p>
<p><b>“Artículo 54.</b> La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:</p> <p>...</p> <p>VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;...”</p>	<p><b>“Artículo 54.</b> La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:</p> <p>...</p> <p>VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de <b>lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;...”</b></p>

26. De lo anterior, se obtiene que el legislador local, por medio del Decreto 2698, modificó el contenido de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur.
27. En el caso del primero de los numerales en comento, decidió suprimir la aplicación supletoria de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sin embargo, en el texto que actualmente se encuentra vigente, el Código Penal Federal y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte continúan

<sup>16</sup> Al respecto se hace constar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra el Decreto 2698 por considerar que las disposiciones reformadas atentan contra lo dispuesto por los artículos 1, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todos ellos en relación con el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

La demanda se radicó y admitió con el consecutivo 114/2020 y en la actualidad se encuentra en trámite.

siendo instrumentos jurídicos a los que los destinatarios de esa Ley pueden acudir para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes.

28. Ahora, en el caso del artículo 54, fracción VIII, el constituyente local decidió puntualizar que la Fiscalía Especializada seguirá contando con la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones pero en su texto vigente puntualizó que ello atenderá a lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.
29. Es de señalarse que conforme al artículo primero transitorio del Decreto 2698 la vigencia de esa modificación inició al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, es decir, el martes veintiuno de enero de la presente anualidad.
30. Sin embargo, se estima que en atención a la naturaleza penal de las disposiciones legales combatidas, no es dable estimar alguna causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad con motivo de la publicación de la reforma en comento<sup>17</sup>.
31. Máxime que, ante una eventual declaratoria de invalidez, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción III, párrafo segundo y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria podrían generarse efectos retroactivos.
32. Consecuentemente, procede el análisis de los conceptos de invalidez.

## VI. ESTUDIO

33. Como se ha relatado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la regularidad constitucional de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur; por ende, se procede al análisis de los conceptos de invalidez formulados, lo que se hace en los siguientes términos.

### I. Análisis de la constitucionalidad del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur

34. La disposición legal en comento, indica:

*“Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:*

...

*VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;...”*

35. Sustancialmente, la accionante estima que esa disposición legal es contraria al contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas únicamente le corresponde a la autoridad federal facultada por la ley o al titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, y no a la Fiscalía Especializada del Estado.

<sup>17</sup> En apoyo a esas consideraciones se invoca la tesis IV/2014 sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece en la página 227 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, Décima Época, dada a conocer bajo los siguientes términos:

*“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia”.*

36. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba al convencimiento de que ese concepto de invalidez es **fundado**.
37. Para ello, es oportuno señalar que este Tribunal Constitucional retoma las consideraciones expuestas al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 77/2018<sup>18</sup> y 5/2019<sup>19</sup>, en las que se analizaron disposiciones de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, respectivamente, cuyo contenido es similar a la norma que ahora se estudia y que también fueron confrontados con lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta Magna.
38. En ambos casos se analizó el contenido y desarrollo del arábigo en comentario del pacto federal y se destacó que entre otros aspectos, reconoce el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones privadas; de igual forma, puntualiza los requisitos para autorizar y efectuar la intervención de comunicaciones privadas<sup>20</sup>.
39. Lo anterior, puesto que la evolución legislativa ha dejado patente la intención de los poderes ejecutivo y legislativo de introducir en el texto constitucional la regulación para la intervención de comunicaciones privadas, estableciendo particularmente que la autoridad competente para intervenirlas es únicamente la autoridad judicial federal y que las intervenciones deben ajustarse a los requisitos que las leyes prevean; ello, con la finalidad de limitar y restringir el uso de tal diligencia pero a la vez, fortaleciendo las herramientas y estrategias para enfrentar la delincuencia.
40. Ahora, en relación con los sujetos legitimados para solicitarla adquiere relevancia el contenido del Dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las "Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, del Distrito Federal y, de Estudios Legislativos Primera Sección" de la Cámara de Senadores, quienes asentaron la importancia de que el texto constitucional reflejara expresamente que serían los titulares de la representación social de cada entidad federativa quienes estarían facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.
41. Por tanto, es facultad exclusiva de la autoridad judicial federal autorizar la intervención de comunicaciones privadas a solicitud de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de las entidades federativas.
42. Así, para determinar en quien recae la Titularidad del Ministerio Público en el Estado de Baja California Sur, es necesario acudir a la Constitución Política de ese Estado.

<sup>18</sup> Resuelta en sesión correspondiente al once de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá (quien formuló voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

<sup>19</sup> Aprobado en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (lo que hizo con voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Presidente Zaldivar Lelo de Larrea y Aguilar Morales (los dos últimos por diversos argumentos), respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 58, fracción XI, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>20</sup> "Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

...

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indicados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio..."

43. El artículo 85.A de la constitución local indica que el Ministerio Público estará a cargo del Procurador General de Justicia. Incluso, el numeral 15, párrafo séptimo, última parte, reconoce que dicho funcionario podrá solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas.
44. Por su parte, el artículo 6 de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur, establece que la Procuraduría General de Justicia del Estado es la dependencia del Ejecutivo del Estado, dotada de autonomía técnica, operativa y de criterio jurídico, en la que se deposita la Institución del Ministerio Público.
45. Y que es el Procurador, el titular de la institución del Ministerio Público del Estado, ello en términos del arábigo 20 de ese ordenamiento.
46. Entre sus facultades se encuentran la de establecer los lineamientos generales del Ministerio Público, así como las estrategias que deben orientar la investigación de hechos que se estimen delictivos y los criterios para el ejercicio de la acción penal; dirigir, organizar, administrar, controlar y supervisar el funcionamiento de la Procuraduría y ejercer la disciplina entre sus integrantes; así como solicitar al Juez de Control Federal la intervención de comunicaciones privadas cuando resulte necesario dentro de la investigación de un hecho delictivo.
47. Consecuentemente, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado libre y soberano de Baja California Sur y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de esa entidad federativa, se arriba a la conclusión de que es el Procurador General de Justicia del Estado de Baja California Sur quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, y no el Fiscal Especializado.
48. En mérito de lo anterior, si el artículo 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur dispone que la Fiscalía Especializada en esa materia tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, resulta indudable que tal disposición no guarda armonía con el ordenamiento constitucional federal y debe declararse inconstitucional.
49. Asimismo, como se estableció en las Acciones de Inconstitucionalidad 77/2018 y 5/2019, es de indicarse que no se soslaya que la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en su artículo 70 prevé las atribuciones que le corresponden en el ámbito de su competencia a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, incorporando la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones en términos de las disposiciones aplicables<sup>21</sup>. Por su parte, el ordinal 71 de ese cuerpo normativo establece que las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 indicado<sup>22</sup>.
50. Sin embargo, lo dispuesto por la Ley General no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ni siquiera en su actual redacción.
51. Es por ello que el artículo 54, fracción VIII, de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur es inconstitucional.
52. Esencialmente, en atención a que le atribuye al Fiscal Especializado una facultad que por mandato expreso del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.

---

<sup>21</sup> "Artículo 70. La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

...

VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables;..."

<sup>22</sup> "Artículo 71. Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo anterior.

Las Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas deben remitir inmediatamente a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría los expedientes de los que conozcan cuando se actualicen los supuestos previstos en el artículo 24 de la presente Ley, o iniciar inmediatamente la carpeta de investigación, cuando el asunto no esté contemplado expresamente como competencia de la Federación".

## II. Análisis de la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur

53. El ordenamiento legal materia de impugnación reza:

*“Artículo 6°. En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Baja California Sur y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.*

54. La accionante estima, sustancialmente, que las remisiones que realizó el legislador local a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y al Código Nacional de Procedimientos Penales, son inconstitucionales por transgredir los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad.

55. Puesto que la disposición legal controvertida no es congruente con el orden jurídico nacional, ya que no es admisible que la legislatura local haya establecido que su norma debe aplicarse en primer orden y, en su caso, los operadores jurídicos podrán acudir a disposiciones cuya emisión y regulación son exclusivas del Congreso de la Unión.

56. Al respecto, este Tribunal Constitucional arriba al convencimiento de que el concepto de invalidez formulado es **fundado**.

57. Esto es así, pues el legislador del Estado de Baja California Sur carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de norma generales cuando éstas son determinadas por el legislador federal.

58. Previamente, es oportuno indicar, como se hizo con antelación, la aplicación supletoria de una ley respecto de otra es la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas.

59. Ahora bien, para que sea procedente dicha supletoriedad, debe satisfacerse lo siguiente:

- a) El ordenamiento legal a suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros;
- b) La ley a suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, debe desarrollarlas o regularlas deficientemente;
- c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,
- d) Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Como se desprende de la Jurisprudencia 34/2013, visible en la página 1065 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, Décima Época que dio a conocer la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”.

60. Ahora bien, en el caso de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es de ingente relevancia señalar que de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>24</sup>, corresponde al Congreso de la Unión su expedición, ya que, entre otros aspectos, dicha legislación establece los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno<sup>25</sup>.
61. Incluso, en su artículo 6 establece su régimen de supletoriedad para los casos no previstos en la ley, los operadores jurídicos podrán acudir a las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las legislaciones civiles aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
62. En este sentido, a diferencia de otras leyes generales que únicamente establecen bases de coordinación y principios, la ley general de la materia actúa como parámetro de regularidad de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, en virtud de que aquella establece reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, establece la distribución competencial y las bases de coordinación<sup>26</sup>.
63. Por tanto, si el ordinal 73, fracción XXI, inciso a), constitucional reserva como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el expedir la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, se sigue que se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre esta materia, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.
64. Incluso, la disposición en comento cuya expedición se reserva a la Federación, no puede ser supletoria a la normatividad local, dado que aquella define el contenido de esta última.
65. Similares argumentos son aplicables para el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que la ley local tampoco puede prever la supletoriedad de esa codificación en lo no previsto por ella.
66. Ello, en atención a que el Congreso de la Unión tiene reservada de manera exclusiva legislar sobre la materia procedimental penal de conformidad con la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución Federal<sup>27</sup>.
67. Robustece esta línea argumentativa el hecho de que el artículo 19 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas expresamente reconoce que la persecución, investigación, procesamiento

<sup>24</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios..."

<sup>25</sup> En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, estableció:

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

"Artículo 3. La aplicación de la presente Ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y se interpretará de conformidad con los principios de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo el principio pro persona".

<sup>26</sup> El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera "como mínimo, los tipos penales y sus sanciones", así como la "distribución de competencias y las formas de coordinación", goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.

<sup>27</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXI. Para expedir:

...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común..."

y sanción de los delitos previstos en ella será conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>28</sup>.

68. Por tanto, el legislador local únicamente tiene competencia para llevar su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>29</sup>, no así prever a dicha codificación como una norma de aplicación supletoria al ordenamiento local.
69. En suma, debe declararse la invalidez del artículo 6 de Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que indica *“la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales,”* por ser contraria a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad en virtud de que fue emitida por una autoridad que no contaba con competencia para hacerlo.
70. Es oportuno señalar que las consideraciones expuestas en este apartado son similares a las que sustentó este Pleno del Tribunal Constitucional al resolver, como lo destacó la demandante, la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015<sup>30</sup>, en la que se analizó, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas en el Estado de Zacatecas, el cual preveía como normas de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos y al Código Nacional de Procedimientos Penales.
71. De igual forma, la acción de inconstitucionalidad 79/2019, que analizó entre otros, el artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco y se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de dicho precepto en las porciones normativas que indican *“la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal”, “la Ley General de Víctimas y”* y *“así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”*<sup>31</sup>.

## VII. EFECTOS

72. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el Decreto 2621 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, se declara:

I. La invalidez de la fracción VIII del artículo 54 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur.

---

<sup>28</sup> Para robustecer dichos señalamientos es de destacarse que los artículos 1 y 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con el ámbito de aplicación y el objeto indican que la codificación en comento es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y **locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Asimismo, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

<sup>29</sup> Así se desprende el artículo octavo transitorio que indica: *“Legislación complementaria En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento”*.

<sup>30</sup> Correspondiente a la sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho y aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los **artículos 2, párrafo segundo**, 3, fracción IX, 7, 8 y 47 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

<sup>31</sup> Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, votaron por la invalidez total del precepto.

II. La invalidez de la porción normativa *“la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales,”* del artículo 6 de la Ley en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares para el Estado de Baja California Sur.

III. Ahora bien, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, por extensión de efectos también se declara la invalidez de las porciones normativas *“el Código Penal Federal”* y *“y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”* del artículo 6 impugnado.

73. La invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado (2621).
74. La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur.
75. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.
76. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Vigésimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal, a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur.
77. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

#### RESUELVE:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 6, en sus porciones normativas ‘la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas’ y ‘el Código Nacional de Procedimientos Penales’ y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la del referido artículo 6, en sus porciones normativas ‘el Código Penal Federal’, así como ‘y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte’, en los términos de los apartados VI y VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en el apartado VII de esta ejecutoria, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California Sur.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

#### En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas “la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas” y “el Código Nacional de Procedimientos Penales”, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la de sus diversas porciones normativas “el Código Penal Federal”, así como “y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez referente al Decreto 2621 surtirá efectos retroactivos al diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor, 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur y 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

**En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Procuraduría General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Vigésimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California Sur. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de Inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del dieciocho de enero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019**

**I. Antecedentes**

1. En la sesión virtual de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien demandó la invalidez de los artículos 6 y 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur.<sup>1</sup>

**II. Razones de la sentencia**

2. En primer lugar, la ejecutoria determinó la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley impugnada. Para llegar a esta determinación, se argumentó que dicha disposición es contraria al contenido del artículo 16 constitucional. Lo anterior, pues la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas le corresponde únicamente a la autoridad federal facultada por la ley o al titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente y no así a la fiscalía especializada del Estado.
3. En el análisis realizado, se retomaron las consideraciones expuestas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2018 y 5/2019. En dichos precedentes se analizaron disposiciones de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza. El contenido de dichas disposiciones impugnadas resultaba similar al de la norma impugnada en el presente proceso y el parámetro de control también resultó el artículo 16 de la Constitución Federal.
4. Asimismo, en la sentencia se declaró la invalidez del artículo 6 de la Ley antes mencionada, en la porción normativa que indica "*la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales*". Esto, al considerar que el legislador local carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de normas generales en tanto su aplicación se encuentra prefijada constitucionalmente y no son disponibles para el legislador local.
5. Por último, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, por extensión de efectos, también se declaró la invalidez de las porciones normativas "*el Código Penal Federal*" y "*y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*" del artículo 6 impugnado.

**III. Razones de la concurrencia**

6. El motivo de mi disenso es en relación con lo que se determinó respecto del artículo 54, fracción VIII, de la Ley de Desaparición Forzada del Estado de Baja California Sur. En mi criterio, tal y como lo señalé al resolverse la acción de inconstitucionalidad 77/2018, hay una violación constitucional de índole competencial cuyo estudio es preferente respecto del planteamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Lo anterior, en virtud de que el legislador estatal legisló en materia procedimental penal, sin tener competencia para ello.
7. En efecto, la solicitud para la intervención de comunicaciones privadas se enmarca dentro de un contexto penal que implica el inicio del desarrollo de una técnica o de un acto de investigación derivado de conductas que potencialmente puedan concluir en la configuración de un delito. Es decir, la norma impugnada, al regular cuestiones propias del ámbito procesal penal, es inválida al resultar violatoria del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. A mi juicio, la competencia debe tener un estudio preferencial respecto a un vicio sustantivo, por lo que debía resultar de estudio previo a la confronta frente al artículo 16 de la Constitución Federal.
8. Al ser una facultad reservada completamente al Congreso de la Unión, de ningún modo puede ser regulada por las legislaturas estatales, ni siquiera en forma de reiteración. Desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73 mencionado, las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero no podían expedir legislación que involucrara el procedimiento penal.
9. Por otro lado, lo previsto en el artículo impugnado no involucra regulación complementaria necesaria para la implementación del código referido, sino la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, dentro de un contexto penal, que implica necesariamente el desarrollo de una técnica de investigación.
10. En conclusión, aunque de manera general voté a favor del sentido de la resolución que nos ocupa, la razón de la falta de competencia para legislar en una materia exclusiva del Congreso de la Unión es la que considero debió sostenerse en las consideraciones de la sentencia.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>1</sup> Reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

**VOTO CONCURRENTE****QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2019**

En sesión ordinaria que se celebró el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad, declaró la invalidez de los artículos 54, fracción VIII, y 6, en sus porciones normativas *“la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas”* y *“el Código Nacional de Procedimientos Penales”*, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, que se expidió en Decreto 2621, publicado en el Boletín Oficial de la entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

Resolución que, en cuanto al fondo de asunto, se comparte la ejecutoria por reflejar íntegramente las consideraciones que fueron objeto de discusión y voto.

No obstante, en cuanto al apartado de efectos, en el proyecto que en su momento se presentó se proponía declarar la invalidez por extensión respecto del artículo 54, fracción VIII, y 6, en sus porciones normativas *“el Código Penal Federal”* y *“los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*, del mismo ordenamiento legal, pero reformados en Decreto 2698, que se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, el veinte de enero de dos mil veinte.

Sin embargo, la propuesta no alcanzó la mayoría requerida y, en consecuencia, se desestimó.

Al respecto, el Ministro Presidente puntualizó que no había extensión de invalidez y el resto del apartado quedaba aprobado. Luego, preguntó al Secretario General de Acuerdos si hubo modificación alguna a los puntos resolutivos; a lo que el Secretario respondió: *“Dado que en el segundo resolutivo la extensión de invalidez quedara implícita en la parte final, no es necesario modificar que era una remisión a la parte considerativa. No es necesario modificar.”*

Y en esos términos, por unanimidad de once votos se aprobaron los puntos resolutivos.

No obstante lo anterior, en la ejecutoria se adicionó el siguiente párrafo en el apartado de efectos:

*III. Ahora bien, por contener idéntico vicio de inconstitucionalidad, por extensión de efectos también se declara la invalidez de las porciones normativas “el Código Penal Federal” y “y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” del artículo 6 impugnado.*

Al respecto, con independencia de que esa declaratoria de invalidez que se hace es congruente con lo resuelto por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 79/2019,<sup>32</sup> que sirvió de base a la presente ejecutoria por atender a normas esencialmente iguales a las analizadas, y de que, incluso, voté a favor en la parte correspondiente de ese precedente; lo cierto es que, para el presente asunto, esa declaratoria de extensión de efectos realmente no fue sometida a consideración del Tribunal Pleno ni votada.

Consecuentemente, me separo del párrafo de referencia, al no haber sido objeto de estudio y aprobación por las Ministras y los Ministros de este Alto Tribunal.

Por las razones expuestas es que respetuosamente me permito emitir el presente voto concurrente.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 104/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>32</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, aprobada en su resolutivo **“TERCERO**. Se declara la **invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas “la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal”, “la Ley General de Víctimas” y “así como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”**, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 102, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de junio de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VII, subapartado B, de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el apartado VIII de esta resolución”, por unanimidad de once votos.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 127/2019, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 127/2019  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**  
**SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO**  
**FERNANDO SOSA PASTRANA**  
**COLABORARON: BRUNO ALEJANDRO ACEVEDO NUEVO**  
**JUAN IGNACIO ALVAREZ**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **trece de octubre de dos mil veinte** emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 127/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 209, publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve, en el periódico oficial de la localidad, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo<sup>1</sup>.

**I. TRÁMITE**

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de noviembre de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la “promovente”) presentó acción de inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Hidalgo.
2. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente.
3. En primer lugar, expuso que existió un vicio en el procedimiento legislativo, pues considera que la medida legislativa que impugna afecta directamente a las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo y, sin embargo, no medió consulta para su aprobación.
4. En un segundo apartado, la promovente expone diversos conceptos de invalidez dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos adicionados o modificados de la Ley de Derechos y Cultura Indígena de manera individual por vulnerar el derecho a la consulta indígena.
5. Lo anterior, en los siguientes términos:
  - A. Falta de consulta indígena**
  6. Las reformas y adiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se relacionan directamente con la regulación para el ejercicio del derecho a la consulta indígena porque: a) se define legalmente la consulta indígena, b) se establecen dos supuestos de procedencia de la consulta, a saber, la solicitud de una autoridad o el 2% de la población indígena directamente afectada, c) se establece un catálogo de supuestos de las medidas que pueden ser objeto de consulta, d) se incrementaron los supuestos de procedencia de la consulta, pues se excluye la materia fiscal, hacendaria y aquellas medidas que reconozcan derechos humanos, e) se establecen las fases en las que se dividirá la consulta indígena y f) se establece que la decisión que resulte de la consulta será vinculante para la autoridad cuando haya participado en la consulta al menos el 40% de la población indígena directamente afectada.
  7. Por ello, la promovente señala que la medida legislativa impacta de manera significativa la vida, entorno y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que la reforma impugnada se relaciona directamente con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias.
  8. Agrega que el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo debió realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, para que manifestaran su conformidad con las propuestas legislativas. Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma publicada el catorce de octubre de dos mil diecinueve a través del Decreto número 209, se

<sup>1</sup> El artículo único del Decreto señala lo siguiente: “SE REFORMA el artículo 12; el primer párrafo, los incisos b y c de la fracción I, del artículo 14, los incisos b y c de la fracción II, del artículo 14, el último y penúltimo párrafo (SIC) del artículo 14; el artículo 15; artículo 16 y el artículo 20. SE ADICIONA el artículo 12 Bis; un inciso d) a la fracción I y un inciso d) a la fracción II y una fracción III al artículo 14 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, para quedar como sigue: (...)”

aprecia que no se llevó a cabo la consulta indígena teniendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y, por lo tanto, dicha omisión constituye una vulneración a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

**B. Vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.**

9. La promovente señala que el artículo 12 Bis de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo impugnado<sup>2</sup> alude a la consulta indígena como un instrumento a través del cual se somete a previa consideración de ese sector las acciones legislativas y administrativas que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena. Sin embargo, no es acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia, establecer que exista un impacto directo en los distintos ámbitos de la comunidad indígena.
10. Lo anterior porque conforme a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos existe la necesidad de verificar si las acciones de las autoridades estatales pueden ser susceptibles de afectarles directamente y si las mismas importan un derecho significativo en sus derechos, vida y entorno, a efecto de determinar la procedencia de la consulta.
11. Además, añade la promovente, el artículo 12 Bis establece que la consulta indígena se hará por medio de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, lo que tergiversa los principios que rigen la consulta.
12. Ello, porque permite a las autoridades encargadas de practicar las consultas a los pueblos y comunidades indígenas optar por cumplir con ese mandato por dos vías disyuntivas, ya sea mediante los procedimientos establecidos por la legislación en materia de mecanismos de participación ciudadana, o bien, siguiendo aquellos que la propia comunidad reconoce de acuerdo a sus sistemas normativos. Lo anterior puede contravenir el principio de que la consulta debe ser, en todos los casos, culturalmente adecuada.
13. Por otra parte, la promovente señala que el artículo 14<sup>3</sup> prevé dos condiciones para que la consulta indígena pueda llevarse a cabo. La primera es que se solicite por una autoridad directamente involucrada y la segunda es que la petición provenga del 2% de la población indígena directamente afectada. Lo que va en contra de los estándares nacionales e internacionales en la materia, toda vez que impone condiciones que obstaculizan el ejercicio del derecho a la consulta, pues condiciona que deba ser solicitada por los sujetos facultados por la ley.
14. Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes dispone que es deber de los gobiernos consultar a las comunidades interesadas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y no solo a través de una solicitud.

<sup>2</sup> **Artículo 12 Bis.-** La consulta indígena es el instrumento por el cual, la o el titular del Poder Ejecutivo, las instancias de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, el Congreso del Estado, los Ayuntamientos Municipales por sí o en colaboración, por medio de los mecanismos de participación ciudadana (sic) reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, someten a previa consideración de la población indígena, acciones legislativas y/o administrativa que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena. Atendiendo la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, la autoridad estatal y municipal competente en materia de atención a la población indígena, contará con un protocolo de consulta que garantice un proceso libre, sin coerción, intimidación o manipulación de ningún tipo, informada, de buena fe, sistemática y transparente, considerando sea comprensible y en el idioma del pueblo o comunidad."

<sup>3</sup> **Artículo 14.-** Serán objeto de consulta, a solicitud de la autoridad directamente involucrada o, a petición de cuando menos el dos por ciento de la población indígena directamente afectada, las medidas siguientes:

I.- En materia Estatal: a) El Plan Estatal de Desarrollo; b) Los planes y programas de desarrollo estatal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y d) Las reformas de ley que afecten directamente la organización interna de las comunidades.

II.- En materia Municipal: a) El Plan Municipal de Desarrollo; b) Los planes y programas de desarrollo municipal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y d) Las reformas a los reglamentos municipales que afecten directamente la organización interna de las comunidades.

III.- En materia de desarrollo económico y social que compete al ámbito estatal y/o municipal:

a) Los actos de autoridad relativos a proyectos comerciales públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que pretendan instalarse en el territorio de la comunidad indígena;

b) Los actos de autoridad relativos a proyectos públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que busquen extraer materias primas y/o recursos naturales del territorio de la comunidad indígena;

Los actos de autoridad relativos a proyectos privados y/o gubernamentales de infraestructura carretera, y aérea que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena; y

d) Los actos de expropiación que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena.

Las autoridades indígenas en las comunidades contarán con la asistencia técnica y financiera, por parte de las autoridades, para proponer al Municipio y al Estado los planes y programas de desarrollo comunitario, mismo que deberá contener las acciones y estrategias con una proyección de 20 a 30 años.

Quedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución Federal y Local. Igualmente queda exceptuada la materia fiscal o hacendaria y presupuestaria y las que reconozcan derechos humanos."

15. Además, agrega que el artículo 14 contiene un catálogo de supuestos concretos y específicos que ameritarán una consulta indígena en la entidad. Lo que se opone al objetivo del derecho a la consulta, el cual busca garantizar la participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones respecto de actos estatales que pueda significarles una posible afectación, cualquiera que estos sean, para que sus derechos no resulten perjudicados.
16. Agrega, que la disposición establece expresamente cuáles son las materias que quedan exceptuadas de la consulta previa, en contravención a los fines de dichos derechos, pues la calificación de su procedencia es casuística. Al hacerlo, el Congreso local perdió de vista que las consultas deben llevarse a cabo cuando se trate de cuestiones susceptibles de afectar a las comunidades, sea cual sea la materia de que se trate.
17. Por otra parte, señala que los artículos 15 y 16<sup>4</sup> establecen fases o etapas para la realización de las consultas que las autoridades estatales y municipales deberán seguir para practicar la consulta, lo que incluye realizar acciones o jornadas de información. La lectura conjunta de estos artículos genera confusión porque no es claro si el primero de ellos, que contiene el deber de realizar las actividades de información requeridas, detalla lo que debe ocurrir en la etapa de convocatoria o en las jornadas de información a las que alude la fracción II del artículo 16. De esa manera, no es posible afirmar si lo previsto en el artículo 15 es previo a la etapa de la convocatoria y, por tanto, a todas las etapas establecidas en el artículo 16, o bien, forma parte de algunas de éstas.
18. Por último, señala que el artículo 20<sup>5</sup> que establece las condiciones en que los resultados de la consulta serán vinculantes es inconstitucional, porque el propósito de las consultas es que se obtenga un consenso respecto de las medidas propuestas, pues no se trata de que una parte u otra imponga sus intereses por encima de la minoría o una colectividad. Por ello, cuando el legislador de Hidalgo establece que las consultas podrían tener efectos vinculantes en atención al porcentaje de participación, modifica y tergiversa su propósito, pues permite que una de las partes se imponga sobre la otra.
19. **Artículos constitucionales violados.** Los artículos constitucionales que la promovente señala como violados son los artículos 1, 2, 14 y 16 de la Constitución Federal, así como los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
20. **Admisión y trámite**<sup>6</sup>. El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 127/2019, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.
21. El Ministro instructor admitió la demanda el tres de diciembre siguiente y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo, y requirió al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto en el que se modificaron las normas impugnadas. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el Decreto. Por último, ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> “**Artículo 15.-** En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación.”

“**Artículo 16.-** El proceso de consulta contará por lo menos, con los siguientes puntos:

I.- Emisión de la convocatoria; II.- Jornadas de información; III.- Realización de la consulta; IV.- Sistematización de los resultados; V.- Análisis y elaboración de documento ejecutivo de los resultados; VI.- Entrega a las comunidades consultadas de los resultados; y VII.- Difusión de los resultados de la consulta.

Dicho proceso será guiado por el protocolo de consulta que diseñen las instancias estatales y municipales de atención a la población indígena.”

<sup>5</sup> “**Artículo 20.-** Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada, el resultado será vinculatorio y las autoridades estatales, municipales y/o competentes que hayan realizado la consulta, considerarán los resultados de la opinión mayoritaria que derive de la misma, en la elaboración de políticas públicas, programas, otorgamiento de permisos, reformas institucionales en materia indígena o de ley, que hayan sido objeto de la misma.”

<sup>6</sup> Visible en la hoja 77 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>7</sup> Visible en la hoja 78 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

22. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo**<sup>8</sup>. El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en síntesis, que de conformidad con los artículos 51 y 71, fracción I de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto número 209, por medio del cual se reformaron diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.
23. Además, adjuntó a su Informe un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de fecha catorce de octubre de dos mil diecinueve, que contiene el mencionado Decreto 209.
24. **Informe del Congreso del Estado de Hidalgo**<sup>9</sup>. El Poder Legislativo del Estado manifestó, a través de la Presidenta de la Diputación Permanente, que la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se sustenta en la autonomía y soberanía estatal que concede la Constitución Política del Estado de Hidalgo al Poder Legislativo local. Asimismo, señaló que la reforma obedeció a la necesidad de fortalecer el marco local en materia de derechos indígenas y de ningún modo fue atentar contra los principios de la Constitución Federal y “omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas”. Por ello, solicita que la Suprema Corte se pronuncie a favor de la constitucionalidad de las normas combatidas por la promovente.
25. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal**. No formularon opiniones en relación con el presente asunto.
26. **Cierre de instrucción**<sup>10</sup>. El cinco de marzo de dos mil veinte, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

27. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)<sup>11</sup>, de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>, y, finalmente, en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

## III. OPORTUNIDAD

28. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.
29. El Decreto número 209 que contiene las normas impugnadas fue publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.
30. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria en la materia<sup>13</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. En el caso, el plazo de treinta días para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del quince de octubre al trece de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>8</sup> Visible en las hojas 123 a 125 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>9</sup> Visible en las hojas 169 a 170 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>10</sup> Visible en la hoja 545 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>11</sup> **“Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...]

<sup>12</sup> **“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>13</sup> **“ARTÍCULO 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”

31. Por lo tanto, si la demanda se presentó el trece de noviembre del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte<sup>14</sup>, entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN

32. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de los que México es parte. Por un lado, hace valer la falta de consulta en la emisión de las normas impugnadas, y en otro aspecto impugna la operatividad del entendimiento que el Estado de Hidalgo tiene respecto a la figura de la consulta.
33. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación al diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>15</sup>.
34. La representación legal del Presidente de la Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el artículo 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión<sup>16</sup>.
35. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

36. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables. Sin embargo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Hidalgo, no hicieron valer ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la promovente.

#### VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

37. La Comisión Nacional de Derechos Humanos hace valer, en primer lugar, la inconstitucionalidad del Decreto número 209 por medio del cual se reformaron, adicionaron y publicaron diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, porque en su emisión se omitió llevar a cabo la consulta indígena como parte del proceso legislativo que garantiza el derecho a la consulta indígena.
38. En segundo lugar, expuso diversos conceptos de invalidez tendentes a demostrar vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los artículos modificados o adicionados de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo.
39. En consecuencia, la metodología del presente estudio consiste en analizar, en primer lugar, si existió el vicio en el procedimiento legislativo que señala la Comisión consistente en la falta de consulta previa en la emisión de las normas impugnadas que, según la promovente, afectan directamente los derechos de las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo. Este concepto de invalidez es de estudio preferente puesto que, de resultar fundado, conllevaría a la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Visible al reverso de la hoja 69 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>15</sup> El Presidente de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

<sup>16</sup> **“ARTÍCULO 15.** El Presidente de la comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...] XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, [...]”

**“ARTÍCULO 18.** (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

<sup>17</sup> Resultan aplicables, por identidad de razón, los razonamientos contenidos en el criterio número P./J. 32/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.”** Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Diciembre de 2007. Tomo XXVI. Página 776.

**Falta de consulta indígena**

40. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta indígena y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que afecten derechos indígenas y, posteriormente, se analizará si el Decreto número 209 se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.
41. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.
42. Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019<sup>18</sup> y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019<sup>19</sup>.
43. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:
  - a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
  - b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
  - c) **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.
  - d) **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
44. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios pueden tener diversos orígenes, uno de los cuales puede ser el trabajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan períodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Resuelta el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó **por mayoría** de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

<sup>19</sup> Resuelta el día 12 de marzo de 2020. Se aprobó **por mayoría** de nueve votos a de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>20</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada el 8 de abril de 2016; aprobada **por mayoría** de ocho votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; así como la controversia constitucional 32/2012, fallada el 29 de mayo de 2014, aprobada **por mayoría** de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán, y Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

45. Asimismo, en uno de los criterios más recientes en la materia, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>21</sup>, este Tribunal Pleno ha sostenido que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas.
46. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
47. Además, en todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta – previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado- permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.
48. Así pues, establecido lo anterior, lo procedente es analizar si en el caso concreto el legislador del Estado de Hidalgo observó este mandato constitucional.
49. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto el Decreto número 209 que reformó y adicionó disposiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.
50. El Poder Legislativo del Estado de Hidalgo reformó y adicionó los artículos 12, 12 bis, 14, 15, 16 y 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo mediante el Decreto 209. El contenido de los artículos impugnados se sintetiza a continuación, con la finalidad de determinar si procedía o no llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios del Estado de Hidalgo.
  - El artículo 12 de la Ley establece que las disposiciones de ese capítulo tienen como finalidad establecer los mecanismos para la consulta de los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas, mismas que deberán ser previas, culturalmente adecuadas, de buena fe e informadas.
  - El artículo 12 Bis propone una definición de lo que debe entenderse por “consulta indígena”.
  - El artículo 14 establece las materias susceptibles de ser sometidas a consulta indígena, ya sea en función del ámbito de gobierno involucrado (municipal o estatal), o bien en cuanto a la materia de desarrollo económico (y que puede involucrar a uno u otro ámbito de gobierno).
  - El artículo 15 establece la obligación de que las autoridades difundan la realización inminente de una consulta por lo menos con treinta días naturales de anticipación, periodo en el cual deberán informar a la población de las ventajas y desventajas que traería consigo el tema sujeto a consulta.
  - El artículo 16 establece requerimientos mínimos al proceso de consulta, que van desde la emisión de la convocatoria hasta la difusión de los resultados.
  - El artículo 20 establece el carácter vinculante de la consulta si la participación alcanza un mínimo porcentual del cuarenta por ciento del total de la población indígena, tomándose en consideración, adicionalmente, la opinión mayoritaria para la elaboración de diversas políticas públicas, programas, permisos o reformas.
51. Tal como se advierte, los artículos sintetizados regulan el ejercicio del derecho a la consulta indígena, en al menos las siguientes temáticas: a) se define legalmente la consulta indígena, b) se establecen dos supuestos de procedencia de la consulta, a saber, la solicitud de una autoridad o el 2% de la población indígena directamente afectada, c) se establece un catálogo de supuestos de las medidas que pueden ser objeto de consulta, d) se incrementaron los supuestos de procedencia de la consulta, pues se excluye la materia fiscal, hacendaria y aquellas medidas que reconozcan derechos humanos, e) se establecen las fases en las que se dividirá la consulta indígena y f) se establece que la decisión que resulte de la consulta será vinculante para la autoridad cuando haya participado en la consulta al menos el 40% de la población indígena directamente afectada.

---

<sup>21</sup> Fallada el 20 de abril de 2020 por **unanimidad** de once votos en este punto, de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

52. Como se observa, la regulación que se hace en los artículos impugnados sí es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad, pues regulan el acceso a un derecho que este Alto Tribunal ha considerado fundamental por su relación con el derecho a la autodeterminación, esto es, el derecho a la consulta.
53. Por tanto, el legislador del Estado de Hidalgo estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, aunque se trate de la regulación de la consulta en esa entidad, pues lo cierto es que esa normatividad tiene una repercusión en aquellos pueblos y comunidades.
54. Así, para este Alto Tribunal, la consulta indígena a los pueblos originarios de Hidalgo era procedente porque la actividad del Poder Legislativo local que desembocó en el Decreto 209 versó precisamente acerca del derecho a la consulta indígena. Por lo que corresponde ahora analizar si el Poder Legislativo consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afroamericanos.
55. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto número 209, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Hidalgo.
56. Lo que se corrobora con el informe que rindió el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo ante esta Suprema Corte, en el que la representante del Congreso local reconoció que no se llevó a cabo la consulta indígena, aunque argumentó que el ánimo de la legislatura de ningún modo fue atentar contra los principios de la Constitución Federal y “omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas”.
57. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo y, además, de que la propia representación del Congreso del Estado de Hidalgo reconoció explícitamente la omisión de garantizar el derecho a la consulta en su respectivo informe, esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa, antes de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo relativos al acceso al derecho fundamental de la consulta.
58. Por lo que, ante la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto número 209, publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, precisamente por contravenir el derecho a la consulta indígena y afroamericana prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México en agosto de mil novecientos noventa.
59. Finalmente, al resultar fundado este concepto de invalidez, que condujo a la invalidez del Decreto número 209 por vicios en el procedimiento legislativo, es innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>22</sup>.

## VII. EFECTOS

60. De conformidad con el artículo 73, en relación con el artículo 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>23</sup>, la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Hidalgo.
61. Asimismo, el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,<sup>24</sup> en la que se determinó:

<sup>22</sup> Ver el criterio contenido en la tesis número P./J. 37/2004 de rubro y texto: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Pág. 863.

<sup>23</sup> “**ARTÍCULO 73.** Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

**ARTÍCULO 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

<sup>24</sup> Fallada en sesión pública de 20 de abril de 2020.

“48. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2, de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

49. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

50. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

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

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

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

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

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

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

52. Además, este Pleno ya ha concluido en diversos precedentes sobre consulta indígena en el marco de procesos legislativos —citados en párrafos previos— que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ya abrogada), o la nueva Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

[...]

82. Este Tribunal Pleno debe verificar si la consulta a comunidades indígenas sobre las medidas legislativas se realizó conforme a lo requerido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

83. Para ello es importante analizar el proceso de consulta a la luz de las características o principios rectores internacionalmente reconocidos —y que han sido consolidados bajo una línea jurisprudencial constante por este Alto Tribunal— relativos a las características ya desarrolladas en el

apartado (A) de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo. Por otra parte, es transcendental que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la necesidad de que los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que permitan llevar a buen término las mismas bajo los principios rectores característicos.

84. Es decir, por una parte, esta Suprema Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida relativa a los elementos de la consulta previa, sin embargo, es importante un pronunciamiento sobre los parámetros generales —a falta de un marco regulatorio— para la realización de los procesos de consulta.

85. El Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de quince de julio de dos mil nueve, reiteró que el deber de celebrar consultas aplica siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad; la decisión se relaciona con intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios como es el caso de ciertas leyes. Además, de manera contundente, el Relator Especial afirmó:

42. En general las decisiones del Estado deben adoptarse mediante un proceso democrático en que los intereses del público estén debidamente representados. Los procedimientos para notificar al público en general y recibir sus observaciones refuerzan a menudo en forma apropiada los procesos democráticos representativos de adopción de decisiones del Estado. No obstante, **cuando las decisiones del Estado afectan los intereses particulares de los pueblos indígenas, se requieren procedimientos especiales y diferenciados de consultas, procedimientos especiales que se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política.** El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, como se manifiesta en la Declaración, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.

86. Igualmente, el Relator Especial en el referido informe dio cuenta de que, para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo debe ser en sí resultado del consenso, ya que en muchas ocasiones los procedimientos de consulta no son efectivos ni gozan de confianza de los pueblos indígenas porque éstos no son incluidos debidamente en las deliberaciones que dan lugar a la definición y aplicación de los procedimientos de consulta.

87. Además, recomendó en su informe lo siguiente:

65. Las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego. Sin embargo, en todos los casos en que se aplique el deber de celebrar consultas su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que **las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.**

66. El principio de que el consentimiento de los pueblos indígenas deberá ser la finalidad de las consultas no implica que la obtención del consentimiento sea un requisito absoluto en todas las situaciones. En todos los casos, es fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo. Los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitar las posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos.

67. No obstante el carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, los Estados deben definir en la ley los procedimientos de consulta requeridos para determinadas categorías de actividades, como las de extracción de recursos naturales, que se realizan en territorios indígenas o que los afectan. Dichos procedimientos, previstos en leyes o reglamentos o en mecanismos especiales de consulta, deben por su parte ser elaborados en consulta con los pueblos indígenas.

68. La celebración de consultas con los pueblos indígenas sobre los elementos mismos del procedimiento de consulta que habrá de emplearse no solo ayuda a garantizar que el proceso sea eficaz, sino que, además, es una medida de fomento de confianza importante y necesaria. Se necesitan además otras medidas de fomento de la confianza.

69. A este respecto, los Estados deben hacer todo lo posible para que los pueblos indígenas puedan organizarse y determinar libremente sus representantes para las deliberaciones de consulta, y deben propiciar un clima de respeto y apoyo a la autoridad de esos representantes. Por su parte, los pueblos indígenas deben trabajar, cuando se requiera, para aclarar y consolidar sus estructuras y organizaciones representativas para que puedan funcionar eficazmente en relación con los procedimientos de consultas.

70. Los Estados deben hacer además análisis y evaluaciones apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas o administrativas propuestas y ponerlos a disposición de los pueblos indígenas afectados, junto con toda la información pertinente, mucho antes de las negociaciones. Los Estados deben también procurar que los pueblos indígenas tengan la capacidad técnica adecuada y los recursos financieros suficientes para participar efectivamente en las consultas, sin utilizar dicha asistencia para influir en las posiciones de los indígenas en las consultas.

88. De lo referido es importante destacar que desde los organismos internacionales se ha advertido que los procesos de consulta deben ser especiales y diferenciados con la finalidad de atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas; consensar con los pueblos los elementos mismos del procedimiento de consulta; la determinación libre por parte de los pueblos indígenas de sus representantes en las deliberaciones de la consulta; tener siempre a disposición toda la información pertinente sobre las repercusiones de la medida legislativa, mucho antes de las negociaciones.

[...]

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

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

a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

[...]

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

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

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

135. En todo caso es necesario que los procesos de participación a través de la consulta —previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado— permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente. Por ello, podría considerarse cumplido si existieron espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre el alcance y contenido de la medida legislativa a través de una consulta indígena bajo todas las características y procedimientos requeridos.

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

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

**Artículo 2°.**

[...]

**A.**

[...]

**B.**

[...]

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

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

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

140. Según el Dictamen de la Cámara de Senadores, la denominación afroamericano debe dar lugar a un enfoque jurídico para el ejercicio de los derechos que habrán de materializarse en normas jurídicas en los ámbitos federal y local. La categoría de afroamericanos para describir al conjunto de personas bajo cualquier autodenominación —afrodescendientes, jarocho, tribu de los negros Mascogos, negro/negra, moreno/morena, costeño, negro-indio, indio-negro, afroestizos, afroindígenas, entre otras— constituye la denominación genérica del conjunto de una o más comunidades afrodescendientes que comparten elementos culturales propios, culturalmente diferenciados de otros pueblos, constituido por libre voluntad de sus integrantes, en un acto informado, libre y consentido.

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

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

“4. [...]:

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

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

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

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

143. En tanto que el Convenio 169 de la OIT también resulta aplicable a pueblos tribales, los cuales son caracterizados como aquellos pueblos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbre o tradiciones o por una legislación especial.

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

1. Estilos tradicionales de vida.

2. Una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional.

3. Tradiciones y costumbres propias, leyes tradicionales propias y/o un reconocimiento jurídico especial.

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

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

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

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

#### RESUELVE

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve, en atención al apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Hidalgo, para los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

El señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de octubre de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Ministro Presidente en Funciones, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 127/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del trece de octubre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 127/2019**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

Ahora, **si bien comparto el sentido de la resolución**, pues considero que, efectivamente, las normas impugnadas inciden y tienen una relación directa con la forma y organización de las comunidades indígenas en tanto regulan diversos aspectos sobre la consulta indígena en el Estado de Hidalgo, por lo que ante esa situación el Poder Legislativo de dicha entidad federativa estaba obligado a prever una fase adicional en su proceso legislativo a efectos de consultar a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas de dicho Estado; por lo que al no haberse realizado procede declarar su inconstitucionalidad.

**No obstante me separo de los efectos** propuestos en el párrafo sesenta y uno del engrose que obligan al legislador local a realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado; pues como lo expresé en mi voto concurrente en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 81/2018 que se cita en la ejecutoria, considero que los méritos de cada proceso deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación.

En ese sentido, si bien es cierto que en la citada acción de inconstitucionalidad 81/2018 que se toma como precedente para fijar los efectos, resuelta el veinte abril de dos mil veinte, se declaró la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambos del Estado de Guerrero, por lo que ante la situación de inseguridad jurídica que se generaría con la declaratoria se determinó que la invalidez surtiría efectos a más tardar a los doce meses contados a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, de tal suerte que el Congreso podría hacer la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, como lo ordena la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y legislará lo correspondiente con los ajustes que se estimaran pertinentes, sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pudiera expedir una nueva ley en la que efectivamente se realizara una consulta en términos de dicha sentencia.

No menos cierto es que en el presente caso la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, no genera la incertidumbre e inseguridad jurídica que se ocasionó con la invalidez del Decreto 778 analizado en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 81/2018; razón por la que no comparto los efectos de invalidez en los términos propuestos.

Así, por las razones expresadas es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del trece de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 127/2019. Se certifica con la finalidad que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.