
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 116/2019 y su acumulada 117/2019, así como los Votos Particular del señor Ministro Javier Laynez Potisek y Concurrente de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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 116/2019 Y SU ACUMULADA 117/2019

PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO LOCAL MÁS POR HIDALGO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ministro PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO

COLABORÓ: ANDRÉS EDUARDO SOLÍS SÁNCHEZ

Visto bueno

Señor Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **doce de marzo de dos mil veinte**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

Cotejó

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por oficios presentados el dieciocho y veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Eustolio Vázquez Reséndiz, ostentándose como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del **Partido Político Local Más por Hidalgo**¹ y Luis Raúl González Pérez, con el carácter de Presidente de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**², respectivamente promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, planteando la invalidez del Decreto número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo.
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El partido político consideró vulnerados los artículos 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (*en adelante también OIT*) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
3. Por su parte, la Comisión accionante estimó violados los artículos 1º y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
4. Asimismo, el partido político y la comisión promovente esgrimieron, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:
5. **A. Conceptos de invalidez hechos valer por el Partido Político Local Más por Hidalgo.**
6. - Que el Congreso del Estado de Hidalgo, al emitir el Decreto 204 impugnado, vulneró el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad, a que se les consulte en forma previa, libre, informada y culturalmente adecuada, de acuerdo con los estándares reconocidos en la Constitución Mexicana y en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

¹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019.

² Acción de inconstitucionalidad 117/2019.

7. - Lo anterior, porque durante el procedimiento legislativo por el que se emitió el decreto impugnado, no se llevó a cabo la consulta sobre las modificaciones legislativas contenidas en el decreto, las cuales afectan directamente a las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo, actualizando con ello, una violación grave al procedimiento legislativo.
8. - En este sentido, que siguiendo el criterio sentado por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 32/2012, las legislaturas locales deben abrir un periodo especial dentro del procedimiento legislativo a fin de consultar a los pueblos y comunidades indígenas que sean susceptibles de alguna afectación con motivo de la norma en cuestión.
9. - De esta manera, el partido político refiere que el decreto controvertido fue emitido sin mediar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas asentadas dentro del territorio del Estado de Hidalgo, razón por la cual **reclama la invalidez del Decreto 204**.
10. **B. Conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
11. - La Comisión promovente señala que el Decreto número 204 por el que se reformó la Constitución local vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
12. Lo anterior, porque se trata de una reforma que impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades, dado que reconoce su derecho de acceso y desempeño de cargos de elección popular en condiciones de igualdad, así como a la protección de su patrimonio cultural; por tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, de buena fe, libre, informada y culturalmente adecuada.
13. No obstante, que del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa que cumpliera con los parámetros antes referidos.
14. - Asimismo, tras exponer el contexto cultural de los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en el Estado de Hidalgo, la Comisión accionante describe el contenido del Decreto número 204 que impugna. En concreto, señala que el decreto contiene algunas modificaciones a la Constitución local que reconoce determinados derechos a los pueblos y comunidades indígenas, realizadas a fin de armonizar el marco constitucional local con la Norma Fundamental Mexicana.
15. Por ello, mediante el decreto impugnado se reformó el artículo 5, fracción III, de la Constitución local a fin de reconocer —como lo hace la Constitución Federal—, que los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.
16. Igualmente, la Comisión sostiene que el decreto en mención reformó el artículo 5º, párrafo décimo quinto, de la Constitución local a efecto de reconocer y proteger el patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, de los pueblos y comunidades indígenas.
17. - Ahora bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos refiere que el Decreto número 204 vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, ya que de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que el Congreso local no llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, pese a que la reforma tiene un "*impacto significativo*" en los pueblos y comunidades indígenas; en consecuencia, su actuación no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional reconocido en los precedentes de este Alto Tribunal.
18. Así, la Comisión accionante manifiesta que en la medida en que se respete el derecho de consulta, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades, es decir, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.
19. - En esta tesitura, refiere que, para estimar el verdadero y efectivo cumplimiento del derecho de consulta, ésta debe desarrollarse según sus costumbres y tradiciones, lo que se traduce en una exigencia de que el Estado brinde la información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.
20. En este orden de ideas, siguiendo la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.

21. - En el caso, la Comisión accionante considera que el Decreto número 204 impugnado tiene un “*impacto significativo*” en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo, así como en su vida y entorno, pues este decreto contiene normas que definirán las bases de su intervención política, así como de la protección de su patrimonio cultural, por lo que el Congreso local estaba obligado a realizar una consulta previa.
22. Sin embargo, que durante el procedimiento legislativo correspondiente no se realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas que cumpliera con los requisitos señalados en los precedentes de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
23. - En este orden de ideas, que a diferencia del Decreto 203 en el que se reformaron y adicionaron diversas normas del Código Electoral del Estado de Hidalgo, en el que el Congreso local realizó siete foros en diversas cabeceras de la entidad federativa —declaradas inválidas por este Alto Tribunal por no cumplir con los requisitos exigibles de una genuina consulta a pueblos y comunidades indígenas³—, en el Decreto 204 ahora impugnado no se realizó mecanismo o intento alguno para consultar a dichos pueblos y comunidades ancestrales, de ahí que insiste en la inconstitucionalidad del decreto controvertido.
24. - Finalmente, solicita que de ser consideradas inconstitucionales las disposiciones impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos.
25. En virtud de lo anterior, toda vez que los conceptos de invalidez esgrimidos tanto por el partido político local como por la Comisión promovente, son coincidentes en lo general, la *litis* en esta acción de inconstitucionalidad se circunscribe en determinar si el Decreto número 204 que reforma y adiciona el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo es o no acorde con los estándares reconocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al derecho de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo a ser consultados en forma previa a la emisión de alguna norma que sea susceptible de afectarles.
26. **TERCERO. Admisión, acumulación y trámite.** Por acuerdo de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Local Más por Hidalgo, a la que le correspondió el número 116/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.
27. Del mismo modo, mediante proveído de la Presidencia de este Alto Tribunal, de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente correspondiente a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la que se le asignó el número 117/2019 y, debido a que se impugna el mismo decreto legislativo, se decretó la acumulación de ese expediente a la diversa acción de inconstitucionalidad 116/2019.
28. Por diverso proveído de veintidós de octubre del mismo año, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, para que rindieran sus respectivos informes; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento; dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que la materia de las acciones de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones, manifestara lo que a su representación correspondiera; y solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara por escrito su opinión en relación con este medio de control constitucional.
29. **CUARTO. Inicio del proceso electoral en el Estado de Hidalgo.** Mediante oficio recibido el trece de noviembre de dos mil diecinueve, el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo informó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 100 del Código Electoral local, el próximo proceso electoral iniciaría el quince de diciembre de dos mil diecinueve.
30. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.** El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo únicamente manifestó que promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto número 204 impugnado, pues actuó de conformidad con lo previsto en los artículos 51 y 71, fracción I, de la Constitución local.

³ Este decreto fue declarado inválido por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, por considerar que los foros no cumplen con los requisitos exigidos para la consulta reconocida en el Convenio 169 de la OIT y por la jurisprudencia de esta Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

31. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.** La diputada Presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo rindió el informe a cargo del Poder Legislativo local, en el que manifestó que el Decreto número 204 impugnado fue aprobado con sustento en la autonomía y soberanía estatal, y en ejercicio de las facultades que la Constitución local concede a ese órgano parlamentario.
32. Asimismo, refiere que la reforma materia de esta acción de inconstitucionalidad pretende armonizar el ordenamiento local con lo dispuesto con la Constitución General, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos y participación política de los pueblos y comunidades indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de mayo de dos mil quince.
33. En este sentido, sostiene que de acuerdo con lo ordenado en el artículo Transitorio Segundo del decreto de reforma constitucional antes señalado, el Órgano Reformador de la Constitución Federal ordenó a las legislaturas de las entidades federativas para que reformaran sus respectivas normas a fin de hacerlas armónicas y coherentes con la Norma Fundamental.
34. Finalmente, arguye que el ánimo de la legislatura local al reformar la Constitución de Hidalgo no fue atentar contra los principios constitucionales ni omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas.
35. Posteriormente, previo requerimiento del Ministro instructor, el Congreso local —a través de su delegada autorizada— manifestó mediante escrito recibido el veinte de noviembre de dos mil diecinueve⁴, que *“no se realizó consulta indígena previa, a la discusión y aprobación de la Iniciativa que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo publicada mediante Decreto 204 en el Periódico Oficial del Estado del día 19 (diecinueve) de septiembre del 2019 (dos mil diecinueve)”*.
36. **SÉPTIMO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Mediante oficio TEPJF-P-FAFB/937/2019, recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitió la opinión del órgano jurisdiccional que representa, manifestando, en esencia, que el Decreto número 204 es inconstitucional, pues al emitirse no se garantizó el derecho a la consulta libre previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo, de conformidad con la legislación internacional y con diversos criterios y precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
37. Al respecto, expresa que la norma local impugnada tiene como finalidad primordial el reconocimiento y protección de diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como la autorregulación en su faceta de elegir a sus propias autoridades, la participación ciudadana y la protección de su patrimonio cultural.
38. En este sentido, arguye que si las autoridades demandadas, conforme a los medios de prueba aportados, no demostraron que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales, entonces la emisión del decreto resulta inconstitucional.
39. En consecuencia, que al no advertirse que el Congreso y el Gobernador, ambos del Estado de Hidalgo, realizaran una consulta conforme a los parámetros constitucionales y convencionales, el Decreto impugnado es inconstitucional.
40. **OCTAVO. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.
41. **NOVENO. Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, el siete de enero de dos mil veinte se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

42. **PRIMERO. Competencia.** 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 en los artículos 105, fracción II, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.

⁴ Como se puede apreciar en el escrito que obra en la página 327 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

43. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.
44. El Decreto número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, fue publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo.
45. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. No obstante, en el párrafo segundo del referido precepto se especifica que, en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
46. Al respecto, en este caso se advierte la existencia de una singularidad normativa, toda vez que el Decreto número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo⁶ —ahora impugnado— tiene un contenido bidimensional, en tanto reconoce, por una parte, una serie de derechos culturales, lingüísticos y de protección de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes; y por otra, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular.
47. Como se puede apreciar, el Decreto impugnado tiene un contenido bidimensional en tanto se integra por normas eminentemente electorales y de participación política y, además, por normas que contienen derechos humanos genéricos y derechos culturales y de protección a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
48. Esta mención es importante, porque de acuerdo con el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria —antes citado—, en materia electoral todos los días y horas son hábiles, de manera que el cómputo de la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad electoral debe realizarse en el entendido de que la demanda debe presentarse antes del día treinta del plazo correspondiente, incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil⁷.
49. Por el contrario, como se ha precisado líneas arriba, cuando no se trate de una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de normas electorales, el plazo de oportunidad es de treinta días naturales y si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

⁵ **“Artículo 60 [Ley Reglamentaria].** 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”.

⁶ La norma contenida en el decreto impugnado se encuentra redactada de la siguiente manera:

“Artículo 5º [Constitución Política del Estado de Hidalgo] (...)

(...)

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La Ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas.

(...)

[Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:]

(...)

III.- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

(...)

Toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los municipios. La Ley establecerá los mecanismos específicos para la participación ciudadana”.

⁷ Así se ha sostenido por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 81/2001, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL.** Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.” Registro 189541. [J]. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Junio de 2001; Pág. 353.

50. No obstante, las reformas y adición contenidas en el Decreto número 204 impugnado forman parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, de manera que no es posible segmentarlo y distinguir porciones normativas a efecto de analizarlas en forma individual. Más aun, porque el partido político local y la comisión accionante esgrimen, en esencia, los mismos conceptos de invalidez dirigidos a sostener la inconstitucionalidad de todo el Decreto impugnado, por falta de consulta previa a referidos pueblos y comunidades indígenas.
51. Siguiendo este hilo conductor, este Tribunal Pleno ha sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, y más recientemente la acción de inconstitucionalidad 151/2017 y la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, que 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 pueblos y comunidades indígenas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
52. De esta forma, la consulta implica el reconocimiento de un derecho sustantivo de los pueblos y comunidades indígenas que, tratándose de medidas legislativas, debe incluirse dentro del procedimiento legislativo.
53. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido en la tesis de jurisprudencia **P./J. 35/2004**, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL"**⁸, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma.
54. Por ello, en el caso particular que ahora se analiza, dado que los conceptos de invalidez hechos valer por el partido político local y por la comisión promovente, se centran en cuestionar la constitucionalidad de todo el decreto —por vicios en el procedimiento legislativo—, no es posible ni necesario segmentar las normas a fin de identificar cuáles se incardinan en el ámbito de la materia electoral y cuáles en una dimensión genérica de los derechos humanos.
55. Ello no impide, sin embargo, sostener que el partido político acude a esta sede jurisdiccional argumentando conceptos de invalidez desde una faceta político-electoral, y que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo hace desde una óptica de protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas del Estado de Hidalgo y sus integrantes.
56. Preciso lo anterior, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del viernes veinte de septiembre al sábado diecinueve de octubre de dos mil diecinueve**, por lo que la demanda promovida por el partido político local debía presentarse dentro de ese plazo, incluso si se trataba de un día inhábil.
57. En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 116/2019 —promovida por el partido político local— se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el viernes dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda⁹, su presentación **fue oportuna** por lo que hace al referido medio de control constitucional.
58. Ahora bien, por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 117/2019 —promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el lunes veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda¹⁰, su presentación también **fue oportuna**.

⁸ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL". Registro 181396. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 864. P./J. 35/2004.

⁹ Visible en la página 10 del expediente principal en que se actúa.

¹⁰ Visible en la página 81 del expediente principal en que se actúa.

59. En efecto, como se mencionó en líneas anteriores, la Comisión accionante promovió el medio de control constitucional desde una óptica de protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Hidalgo y sus integrantes, por lo que le es aplicable el plazo genérico de oportunidad señalado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el que se precisa que si el último día del plazo fue inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente —como sucedió en la especie—.
60. **TERCERO. Legitimación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.
61. **A. Legitimación del Partido Político Local Más por Hidalgo.**
62. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal¹¹ y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia¹², los partidos políticos con registro en una entidad federativa, por conducto de sus dirigentes podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes locales de la entidad federativa que les otorgó el registro.
63. Asimismo, con fundamento en los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:
64. **I.** Cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
65. **II.** Promuevan por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
66. **III.** Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
67. **IV.** Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
68. En el caso, la demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido Político Local Más por Hidalgo, en contra del Decreto 204, que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en lo relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular. Por tanto, y atendiendo a lo sostenido en el apartado anterior, se trata de una norma con un eminente impacto en la materia electoral de la entidad.
69. Por su parte, el artículo 28, fracción I, inciso A), de los Estatutos del Partido Político Local Más Por Hidalgo¹³, dispone que el Comité Ejecutivo Estatal se integrará por un Presidente, quien tendrá la facultad de representar legalmente al partido.
70. En el caso, se advierte que en autos obra copia certificada del Acta de treinta de mayo de dos mil dieciocho, en la que la Asociación Civil denominada “*Organización de Ciudadanos Hidalguenses Seamos Diferentes*”, entre otras cuestiones, designó como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal a Carlos Eustolio Vázquez Reséndiz¹⁴.
71. En consecuencia, se tiene por acreditada la legitimación procesal de la persona que promueve la presente acción de inconstitucionalidad en representación del partido político local en cuestión.

¹¹ “**Artículo 105 [Constitución General].** 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:

(...)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

(...).”

¹² “**Artículo 62 [Ley Reglamentaria].** (...)”

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.

¹³ “**Artículo 28 [Estatutos del Partido].** El Comité Ejecutivo Estatal se integra con:

I. Un Presidente, quien tendrá las siguientes atribuciones, facultades y obligaciones:

A. Representar legalmente al partido; (...).”

¹⁴ Páginas 11 a 17 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

72. **B. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

73. Con fundamento en lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
74. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁶, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
75. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia del oficio número DGPL-1P3A.4858, emitido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve¹⁷.
76. Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁸ y 18 de su Reglamento Interno¹⁹; por lo que cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²⁰.
77. Además, en el caso se plantea la inconstitucionalidad del Decreto número 204 que reforma el artículo 5° de la Constitución del Estado de Hidalgo con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que no fue respetado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la consulta previa.
78. En este sentido, debe recordarse que en el considerando anterior se reconoció que el decreto impugnado si bien cuenta con naturaleza electoral, también contiene derechos humanos, por lo que es una unidad indisoluble, de tal forma que su análisis debe realizarse de manera conjunta, toda vez que no puede validarse o invalidarse aisladamente, sino sólo a través del estudio conjunto de estos actos.
79. 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 asunto.

¹⁵ “**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.

(...)

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;

(...).”

¹⁶ “**Artículo 11 [Ley Reglamentaria].** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”.

“**Artículo 59 [Ley Reglamentaria].** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

¹⁷ Visible en la página 82 del expediente principal en que se actúa.

¹⁸ “**Artículo 15 [Ley de la CNDH].** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)”.

¹⁹ “**Artículo 18 [Reglamento interno].** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a 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”.

²⁰ “**Artículo 15 [Ley de la CNDH].** 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

(...).”

80. Asimismo, es importante referir que este Tribunal Pleno ya ha reconocido al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra de normas electorales cuando vulneren los derechos humanos y, al igual que en el presente caso, también se analizó el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Hidalgo.
81. **CUARTO. Causales de improcedencia.** El Gobernador del Estado de Hidalgo manifestó en su informe que de conformidad con los artículos 51 y 71, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo tuvo a bien promulgar y ordenar la impresión, publicación y circulación del decreto 204, que reformó el artículo 5º de la Constitución local. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo local era invocar una causal de improcedencia.
82. No obstante, contrario a lo manifestado por el Gobernador, a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados en contra del decreto impugnado no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación, orden de impresión, publicación y circulación, no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por esta autoridad, toda vez que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, aunado a que su estudio involucra el estudio de fondo del asunto.
83. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”²¹**, en la que concluye que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia, hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del Decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos.
84. Luego, al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.
85. **QUINTO. Estudio de fondo.** Como se refirió en páginas precedentes, los conceptos de invalidez esgrimidos tanto por el partido político local como por la Comisión promovente, coincidentemente se circunscriben en sostener que el Decreto número 204 que reforma y adiciona el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Hidalgo, por lo que debían ser consultados previamente y siguiendo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al derecho de consulta.
86. Los promoventes aducen que en ninguna parte del procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo y, en consecuencia, el Decreto número 204 impugnado vulnera lo previsto en los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
87. En este orden de ideas, a fin de dar contestación a los conceptos de invalidez hechos valer, a continuación se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos pueblos originarios y sus integrantes, para posteriormente aplicarla al caso concreto.
88. **A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas.**
89. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver los últimos precedentes sobre el tema, en específico la **acción de inconstitucionalidad 151/2017²²** y la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019²³**, los pueblos y comunidades

²¹ Registro 164865. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de 2010; Pág. 1419. P./J. 38/2010.

²² Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto a declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

²³ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los 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.

indígenas y afromexicanas²⁴ del País tienen derecho a ser consultados en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

90. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación de los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.
91. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, teniendo como los ejemplos más recientes, lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas²⁵ y 15/2017 y sus acumuladas²⁶**. En el primer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente, se reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.
92. En este sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷, en el que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas —lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas— a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
93. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el Presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

²⁴ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2° de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del País, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto al estudio de fondo del proyecto.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 16 de agosto de 2017, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto al tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

²⁷ El texto constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

"**Artículo 2°.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

(...)

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)"

“A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-".

94. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar²⁸ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

(...)

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

(...)

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

(...)

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

²⁸ En acuerdo se encuentra transcrito en la Controversia Constitucional 32/2012, páginas 68 y 69.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas”.

95. Lo anterior también se hizo evidente en lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012²⁹, en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2° constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.
96. Así, en el citado precedente se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa³⁰, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 6

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

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

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.”

“Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”

²⁹ Controversia constitucional 32/2012, resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los 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 Presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.

³⁰ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

97. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2 de la Constitución Federal³¹ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente³².
98. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.
99. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
100. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afroamericanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2º constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2º constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.
101. Actualmente, el artículo 2º constitucional dispone lo siguiente:

“Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

³¹ Véase la jurisprudencia de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. Registro 2006224. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 202. P./J. 20/2014 (10a.).

³² Sustenta esta consideración lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como el amparo en revisión 631/2012, resuelto el 8 de mayo de 2013 por la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad de 5 votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Pardo Rebolledo.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

(...)

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

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, 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.

(...)”³³.

³³ Marco constitucional vigente al día de hoy.

102. Como se puede apreciar, el texto constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.
103. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, se impone la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
104. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
105. En efecto, en el artículo 2º de la Constitución Federal se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y auto gobierno. En este sentido, la autodeterminación es *“un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino”*³⁴.
106. Esta facultad de auto gobierno o auto organización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas³⁵.
107. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y sus integrantes.
108. En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución Federal³⁶ se reconoce el derecho de toda persona ciudadana de votar y ser votada en las elecciones populares, y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del País tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.
109. A partir de estos principios, en la Constitución Federal se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.
110. Al respecto, el Pleno —en los precedentes antes referidos— y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.
111. De esta forma, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente’ conforme a lo siguiente:

³⁴ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 137.

³⁵ *Ibidem*, p. 224.

³⁶ “**Artículo 35 [Constitución Federal].**— Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

(...)”.

112. - **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.
113. - **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
114. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido³⁷ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, de conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.
115. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación³⁸.
116. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.
117. - **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, 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.
118. - **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.
119. Es importante enfatizar que para poder hablar de una consulta indígena y afromexicana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afromexicanas.
120. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes, particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017, que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.
121. 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.**
122. **B. Caso concreto.**
123. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar el párrafo décimo quinto, la fracción III y realizar una adición al último párrafo, del artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad referida.

³⁷ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.

³⁸ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51º periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).

124. El Decreto número 204 impugnado fue publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo y es del tenor siguiente:

“Artículo 5° [Constitución Política del Estado de Hidalgo] (...)

(...)

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La Ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas.

(...)

[Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:³⁹]

(...)

III.- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

(...)

Toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los municipios. La Ley establecerá los mecanismos específicos para la participación ciudadana”.

125. Como se puede apreciar, con el decreto impugnado se modificó el párrafo décimo quinto del artículo 5° de la Constitución local, para reconocer que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural; para lo cual el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas.
126. Del mismo modo, la fracción III se reformó para señalar que se garantiza el derecho a los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que fueran electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los municipios. Asimismo, se precisó que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.
127. Por último, se realizó una adición al último párrafo del precitado artículo 5°, para establecer que toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los Municipios, los cuales serán establecidos por la ley.
128. De lo antes mencionado, se advierte que las modificaciones impuestas mediante el Decreto 204, son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad**. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
129. En efecto, no se tratan de meras modificaciones de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos, lingüísticos, culturales y de participación política, así como en los mecanismos de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en su autodeterminación.

³⁹ La porción encorchetada no forma parte del decreto impugnado, únicamente se transcribe para efectos ilustrativos.

130. No pasa desapercibido que la pretensión de la legislatura local con esta reforma fue el reconocimiento en la Constitución local, entre otros, del derecho a la consulta previa y la armonización de ese cuerpo normativo local con la Constitución General; sin embargo, ello no les exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.
131. Sobre este punto, en su informe, el Congreso del Estado adujo que las modificaciones legislativas se hicieron con el fin de armonizar la norma local con el artículo 2, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, este Tribunal Pleno no puede aceptar tal razonamiento, pues es criterio reiterado que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas.
132. De este modo, compartir la postura del Congreso implicaría que este Tribunal se sustituya en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas y valore qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.
133. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tiene asidero en el artículo 2°, Apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.
134. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2°, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y en el apartado C, que reconoce estos derechos, también, para los pueblos y comunidades afromexicanas.
135. En efecto, en el artículo 2° de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es *“un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino”*⁴⁰.
136. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de auto gobierno o auto organización que consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas⁴¹.
137. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la Comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.
138. Por tanto, para que podamos hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables⁴².
139. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar —conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres— a las personas que integran una Comunidad.
140. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues aun cuando se trate de una modificación mínima, al no hacerlo se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades, y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

⁴⁰ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op cit., p. 137.

⁴¹ *Ibidem*, p. 224.

⁴² *Ibid.*, p. 241.

141. Además, es incorrecto lo sostenido por la legislatura local en el sentido de que el decreto impugnado únicamente tiene como objeto el reconocimiento en la Constitución local, entre otros, del derecho a la consulta previa y la armonización de ese cuerpo normativo local con la Constitución General. En efecto, en el artículo 2°, apartado A, último párrafo, de la Constitución General, se prevé un mandato para que las entidades federativas establezcan en sus constituciones y leyes *“las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”*.
142. Este mandato constitucional no se colma con la mera reproducción de lo previsto en la Norma Fundamental. Por el contrario, los alcances del artículo 2° constitucional son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle y de contenido a los principios constitucionales adaptándolo a la realidad particular de los Estados, y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.
143. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.
144. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta previa indígena y/o afromexicana.
145. Asimismo, debe tomarse en consideración que mediante oficio suscrito por la delegada del Congreso del Estado de Hidalgo, recibido por este Máximo tribunal el veinte de noviembre de dos mil diecinueve, de manera expresa se externó que: *“(…) no se realizó una consulta indígena previa, a la discusión y aprobación de la Iniciativa que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo publicada mediante Decreto 204 en el Periódico Oficial del Estado del día 19 (diecinueve) de septiembre del 2019 (dos mil diecinueve (...))”*.
146. Dicho lo anterior, se reitera, dado que son cambios legislativos que actualizan los criterios del Tribunal Pleno para hacer exigible la consulta indígena, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 204 —que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo— se advierte que, como fue planteado por los accionantes y externado por la delegada del Congreso de la entidad federativa, **no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas previo a la emisión del decreto impugnado**.
147. Las iniciativas que dieron lugar al decreto fueron presentadas el veintiuno de febrero y el trece y quince de marzo de dos mil diecinueve a la Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales y a la Comisión Permanente para la Atención Integral de los Pueblos Indígenas para su estudio, análisis y dictamen⁴³. Las mencionadas Comisiones analizaron las iniciativas y emitieron un solo dictamen que las aprobó en sesión de once de junio de dos mil diecinueve⁴⁴. El diez de septiembre de dos mil diecinueve, dicho dictamen fue presentado ante el Pleno del Congreso y aprobado por unanimidad de veintiocho votos⁴⁵.
148. Consecuentemente, se envió el decreto al Gobernador del Estado de Hidalgo, quien lo publicó el diecinueve de septiembre siguiente en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo⁴⁶. En conclusión, previo a la iniciativa y durante el procedimiento legislativo propiamente dicho, de las constancias presentes en el expediente **no hay alguna evidencia que permita a esta Suprema Corte apreciar la formulación de una consulta con los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas** de dicha entidad para la reforma de la Constitución local, lo cual fue corroborado con el informe rendido por la delegada del Congreso del Estado.
149. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que con la emisión del Decreto 204 se vulneraron en forma directa los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se **declara su invalidez** de manera total.

⁴³ Páginas 613 a 633 del tomo de pruebas I formado con documentales aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.

⁴⁴ *Ibidem*, páginas 692 a 701.

⁴⁵ *Ibidem*, páginas 634 a 682.

⁴⁶ Páginas 18 a 31 del expediente principal en que se actúa.

150. **SEXTO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General⁴⁷, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.
151. En este sentido, atendiendo a que actualmente se encuentra en curso el proceso electoral ordinario en el Estado de Hidalgo, y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el proceso electoral ordinario que actualmente transcurre en el Estado de Hidalgo, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el siete de junio de dos mil veinte, en términos del artículo 17 del Código Electoral de dicha entidad⁴⁸; proceso que, conforme al artículo 100 del mismo ordenamiento⁴⁹, inicia el quince de diciembre del año anterior al de los comicios, y concluye con las determinaciones sobre la validez de la elección correspondiente y el otorgamiento o asignación de constancias que realicen los consejos del Instituto Electoral local, o con las resoluciones que, en su caso, se pronuncien a nivel jurisdiccional.
152. Lo anterior, en el entendido de que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de constitucionalidad decretado, de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia y observando, como mínimo, los *lineamientos del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aprobado en sesión ordinaria de febrero de dos mil trece, con motivo de una reforma constitucional en materia indígena.
153. En los mismos términos se ha pronunciado este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019⁵⁰, así como en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017⁵¹.
154. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Son procedentes y fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo que actualmente se encuentra en curso, cuya jornada habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO. 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.

⁴⁷ "Artículo 41 [Ley Reglamentaria]. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).

"Artículo 73 [Ley Reglamentaria]. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 45 [Ley Reglamentaria]. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

⁴⁸ "Artículo 17 [Código Electoral local]. Las elecciones de Ayuntamientos se celebrarán cada cuatro años, la de Diputados cada tres años y la de Gobernador cada seis, el primer domingo de junio del año que corresponda. Los electos tomarán posesión de sus cargos el día cinco de septiembre del año de la elección.

El día en que deban celebrarse las elecciones ordinarias será considerado como no laborable en todo el territorio estatal".

⁴⁹ "Artículo 100 [Código Electoral local]. Los procesos electorales para las elecciones ordinarias, se inician con la sesión que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo el 15 de diciembre del año anterior al de los comicios y concluyen con las determinaciones sobre la validez de la elección correspondiente y el otorgamiento o asignación de constancias que realicen los consejos del Instituto, o con las resoluciones que, en su caso, se pronuncien a nivel jurisdiccional".

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a determinar que la invalidez del Decreto surta sus efectos una vez que concluya el próximo proceso electoral local; y que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de constitucionalidad decretado. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra de la propuesta.

⁵¹ Acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta en sesión de 28 de septiembre de 2018, por unanimidad de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente en funciones Cossío Díaz.

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

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 once votos 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 considerandos primero, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos 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 salvo por la fracción III del artículo 5 impugnado, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que, atendiendo a que actualmente se encuentra en curso el proceso electoral ordinario en el Estado de Hidalgo y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el proceso electoral ordinario que actualmente transcurre en el Estado de Hidalgo, y 2) determinar que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de constitucionalidad decretado, de conformidad con el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos 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.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, promovidas por el Partido Político Local Más Por Hidalgo y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del doce de marzo de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2019 Y SU ACUMULADA 117/2019

El doce de marzo de dos mil veinte el Tribunal Pleno resolvió por mayoría de votos la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y determinó declarar la invalidez de las reformas aprobadas al artículo 5° de la Constitución de Hidalgo por no haberse llevado a cabo un proceso de consulta a las personas y comunidades indígenas de dicha entidad. Decidí apartarme de la decisión de la mayoría concretamente en tres apartados: el cómputo de la oportunidad, la declaratoria de invalidez y los efectos precisados en la sentencia. A continuación expongo brevemente las razones que me llevaron a tomar esa decisión.

En primer lugar, contrario a lo que sostuvo la mayoría, considero que la impugnación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de la fracción III, del artículo 5° de la Constitución de Hidalgo¹ fue presentada fuera del plazo legal al tratarse una norma de carácter electoral. De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal², cuando se impugnan este tipo de normas se deben considerar todos los días como hábiles para efectos del cómputo del plazo para presentar la demanda. Sin embargo, la mayoría sostuvo que esta regla no era aplicable porque la CNDH impugnó esta norma desde una óptica de protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que no eran aplicables las normas procesales sobre normas electorales y el plazo debía ser computado conforme al primer párrafo del artículo 60. A mi juicio, los planteamientos de las partes no son los que determinan si la norma tiene una naturaleza electoral y, por ende, si rigen las reglas procesales específicas para esas normas.

Esta decisión provocó erróneamente que la impugnación se considerara oportuna, pues de haberse atendido a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 60 el plazo para presentar la demanda hubiera vencido el diecinueve de octubre de dos mil diecinueve, dos días antes de que la CNDH presentara su escrito de demanda. En consecuencia, considero que en la acción de inconstitucionalidad 117/2019 se debió decretar el sobreseimiento respecto del artículo 5, fracción III, de la Constitución del Estado de Hidalgo y no su procedencia.

En segundo lugar, respecto a la declaratoria de invalidez del Decreto impugnado, considero que la mayoría omitió que las porciones introducidas en el texto de la Constitución de Hidalgo no modificaban en absoluto el régimen jurídico de las personas y comunidades indígenas que representara una afectación que obligara al constituyente local a realizar un proceso de consulta. Simplemente se trató de un proceso de armonización para que la Constitución estatal fuera acorde con el texto constitucional y convencional.

En el caso de la fracción III del artículo 5° impugnado el constituyente local reprodujo en términos casi idénticos lo previsto en la fracción III del Apartado A del artículo 2° constitucional la Constitución Federal. La única diferencia entre ambos textos radica en que la Constitución local se refiere a la autonomía de los

¹ Artículo 5° Constitución del Estado de Hidalgo.

(...)

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

² Artículo 60 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional. 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.

municipios, mientras que la Federal se refiere a la autonomía de la Ciudad de México³. De tal suerte que no se trataba de una reforma que modificara en forma alguna el régimen de derechos y obligaciones preexistente de las personas y comunidades indígenas.

Ciertamente esa conclusión no es tan evidente en el caso de lo previsto en el párrafo décimo quinto del artículo 5° de la Constitución del Estado de Hidalgo⁴, al no tratarse de una reproducción literal del texto constitucional o convencional. Sin embargo, considero que bastaba con revisar el contenido de las fracciones I y IV del artículo 2° constitucional⁵ y del artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁶ para advertir que la reforma a dicho párrafo no incorporó elementos novedosos en el régimen jurídico de las personas y comunidades indígenas. La porción impugnada únicamente añadió con una redacción distinta derechos y obligaciones que ya están contemplados en el parámetro de regularidad constitucional y que siguen rigiendo con plena vigencia.

Por último, también decidí apartarme de los efectos aprobados por la mayoría para guardar congruencia con mi voto en contra de la declaratoria de invalidez del Decreto impugnado. No considero que el constituyente local deba repetir el proceso de reforma a la Constitución de Hidalgo si el resultado será incorporar cuestiones que ya están contempladas en el texto constitucional y que siguen rigiendo sobre las personas y comunidades indígenas en esa entidad.

El Ministro, **Javier Laynez Potisek**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia de doce de marzo de dos mil veinte, dictada por el pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

³ Tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Federal	Constitución del Estado de Hidalgo.
Artículo 2°. (...) III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.	Artículo 5° (...) III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales

⁴ **Artículo 5° Constitución del Estado de Hidalgo.**

(...)

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La Ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas.

⁵ **Artículo 2° de la Constitución Federal.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

(...)

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

⁶ **Artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

- Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.
- Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2019 Y SU ACUMULADA 117/2019

En sesión de doce de marzo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, promovidas, respectivamente, por el partido político local Más Por Hidalgo y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual, por mayoría de nueve votos de los Ministros que integramos la sesión, se determinó declarar la invalidez del Decreto 204, que reformó el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el periódico oficial de la entidad el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

La motivación principal para la invalidez decretada en la que coincidimos la mayoría de los Ministros fue que, en el caso concreto, no se garantizó el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada reconocido a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa, atento a la jurisprudencia que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tema.

Al respecto, considero necesario aclarar que, en el caso analizado, parecería que la fracción III reformada, del artículo 5 que fue reclamado, se trata de una mera reproducción ajustada al ámbito local de lo dispuesto en el artículo 2, Apartado A, fracción III, de la Constitución Federal; sin embargo, a mi parecer, **el Decreto 204 impugnado contiene otras modificaciones legislativas que incorporan diversos derechos a las comunidades indígenas de la entidad, constituyendo innovaciones legales que hacían necesaria la consulta indígena dentro del procedimiento legislativo que dio lugar a la norma impugnada**, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Artículo 5º de la Constitución Política de Hidalgo	Artículo 2o. de la Constitución Federal
“Artículo 5º. [...] [...] (REFORMADO, P.O. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019) <i>Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas. La Ley protegerá y promoverá la lengua y la cultura, así como las prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas.</i> [...] I. a II... [...] (REFORMADA, P.O. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019) III.- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y hombres	“Art. 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible. <i>La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</i> <i>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</i> [...] [...] A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres

<i>indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los municipios. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.</i> [...] (ADICIONADO, P.O. 19 DE SEPTIEMBRE DE 2019) <i>Toda persona tiene el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y los municipios. La Ley establecerá los mecanismos específicos para la participación ciudadana.”</i>	<i>indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía <u>de la Ciudad de México.</u> En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</i> [...]”
---	---

De lo anterior se desprende que, además de haberse reformado la fracción III aludida, el artículo analizado en su párrafo décimo quinto reconocía a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo el derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural; la obligación de la entidad federativa de establecer medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas; además de la protección y promoción de sus lenguas y culturas, así como sus prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de su organización social. Asimismo, en su último párrafo reconocía el derecho humano de toda persona, incluyendo evidentemente a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a la participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y sus municipios.

De esta manera, para mí, **la norma analizada delimitó derechos de los pueblos indígenas en diversos aspectos**, que van desde el reconocimiento del derecho a la consulta; la promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural; la protección y promoción de sus lenguas, culturas y prácticas tradicionales, pero además, **con una incidencia en el ámbito político electoral**, cuya definición en el ámbito local, puede afectar, incluso, los derechos de autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, teniendo en cuenta que por mandato expreso del artículo 2º, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, **“Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, (...)”**

En esos términos, si bien, en el caso, el Congreso local alegó que únicamente ejerció sus facultades para adecuar el texto constitucional local a la Constitución Federal, lo relevante, para mí, consistente en reconocer que el derecho de consulta indígena constituye un derecho humano que otorga objetividad al proceso legislativo para la participación efectiva de estos grupos sociales y el reconocimiento de sus derechos.

Así, la conclusión a la que arribo es que la **reforma impugnada afectó directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad**, y si bien buscó ajustarse a los mandatos del artículo 20. de la Constitución Federal, lo cierto es que **delimitó sus derechos en diversos ámbitos, destacando el político electoral, sin haberlos tomado en cuenta.**

Por tanto, tratándose de una reforma dirigida expresamente a configurar los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, **el Congreso de Hidalgo estuvo obligado a consultar a los integrantes de esas poblaciones la medida legislativa que pretendía aprobarse**; consulta que además debía realizarse de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en observancia de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado B, fracción IX, párrafo primero¹ de la Constitución Federal, en relación con el artículo 6º² del Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, precepto este último que prevé que los gobiernos deberán **“...consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;”**.

Finalmente, no omito mencionar que, a mi parecer, **el proyecto debió desarrollar con mayor amplitud el reconocimiento de los derechos de las comunidades afromexicanas, y no sólo de los grupos indígenas**, pues si bien en el apartado A del Considerando Quinto, correspondiente al estudio de fondo, a partir del párrafo 88 explica el parámetro constitucional y jurisprudencia de este Alto Tribunal en torno al **derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas**, lo cierto es que sólo se ajustó su redacción para incluir **“y afromexicanas”** en la frase **“pueblos y comunidades indígenas”**.

Considero sumamente relevante tener en cuenta el desarrollo de las reformas que, en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas, ha tenido el texto de la Constitución General.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, se reformó el artículo 4o. constitucional y se reconoció **la existencia pluriétnica y multicultural de la nación mexicana**, con la finalidad de dar cumplimiento a los compromisos de carácter internacional asumidos por el Estado Mexicano.

Posteriormente, por Decreto publicado el catorce de agosto de dos mil uno³, se reforma el artículo 2o. de la Constitución Federal con el objeto de **reconocer la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas**.

Es hasta la reforma publicada el nueve de agosto de dos mil diecinueve⁴, donde se adiciona un apartado C al referido artículo 2o. constitucional, con el fin de reconocer los derechos de los pueblos y

¹ “Art. 2º [...] B [...] Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: [...] IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. [...]”

² “Artículo 6

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

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

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

³ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

⁴ En la exposición de motivos de la Cámara de Senadores de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, relativa a la reforma constitucional de nueve de agosto de ese año, se estableció, entre otras cosas, lo siguiente:

“La invisibilidad de los Afromexicanos incide de manera directa en las condiciones de desigualdad en las que se encuentran, incluso, frente a los integrantes de los pueblos y comunidades originarias, ya que sus índices de bienestar están, en muchos casos, por debajo de la media de aquellos. De hecho, muchos afrodescendientes, se reconocen como indígenas, porque comparten, en más de un sentido, una condición social que les es común: la pobreza transgeneracional.

Decir que el Estado está en deuda con las comunidades de afrodescendientes, resulta insuficiente para lograr el reconocimiento pleno a que tienen derecho por su calidad de mexicanos. La invisibilidad, a pesar de no ser deliberada, presenta características estructurales e institucionales en los tres órdenes de gobierno que se reflejan en sus condiciones de bienestar y desarrollo”.

(...)

“La propuesta normativa que se somete al análisis, pretende seguir la línea de sacar a las personas, pueblos y comunidades afrodescendientes de la invisibilidad en la que se encuentran, brindarles el reconocimiento explícito de su existencia y sentar las bases jurídicas para el ejercicio de sus derechos, a título individual o colectivo. También considera establecer las bases normativas de su desarrollo en términos de la política pública y su inclusión social.”.

comunidades afromexicanas, cuya principal motivación fue la invisibilidad histórica en que se han visto sometidos estos grupos sociales, que incide directamente en sus condiciones de igualdad, y que trasciende a características estructurales e institucionales que se reflejan en su bienestar y desarrollo.

En efecto, de la exposición de motivos de la Cámara de Senadores de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, relativa a la reforma constitucional de nueve de agosto de ese año, en lo que interesa, se señaló lo siguiente:

“En México, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1 millón 381 mil personas se reconocen como afrodescendientes. Se distribuyen en el territorio nacional en numerosas comunidades de los estados de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco, principalmente. Su pertenencia a esta comunidad es, para muchos, motivo de orgullo e identidad, no obstante, el bajo nivel de reconocimiento que, en su calidad de afrodescendientes se les confiere, tanto desde la perspectiva normativa como desde el ámbito de las políticas públicas, ha propiciado un fenómeno de invisibilidad que los expone, muchas veces, a condiciones de discriminación institucional y, en general, a situaciones de exclusión y vulnerabilidad.

A diferencia de los pueblos y comunidades indígenas, los Afromexicanos no han logrado concretar en su beneficio lo establecido en el último párrafo del artículo 2º constitucional, el cual señala que toda comunidad equiparable a los pueblos indígenas, gozará de los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley, a pesar de que la conciencia de su identidad está plenamente arraigada como personas y comunidades.

La invisibilidad de los Afromexicanos incide de manera directa en las condiciones de desigualdad en las que se encuentran, incluso, frente a los integrantes de los pueblos y comunidades originarias, ya que sus índices de bienestar están, en muchos casos, por debajo de la media de aquellos. De hecho, muchos afrodescendientes, se reconocen como indígenas, porque comparten, en más de un sentido, una condición social que les es común: la pobreza transgeneracional.

*Decir que el Estado está en deuda con las comunidades de afrodescendientes, resulta insuficiente para lograr el reconocimiento pleno a que tienen derecho por su calidad de mexicanos. **La invisibilidad, a pesar de no ser deliberada, presenta características estructurales e institucionales en los tres órdenes de gobierno que se reflejan en sus condiciones de bienestar y desarrollo**”. [...]*

La discriminación estructural y generalizada es una conducta que ha dejado huella en la comunidad de afrodescendientes que, a su vez, deja de reconocerse a sí misma como una colectividad, por el señalamiento expreso de que la negritud es algo ajeno a lo nacional; una condición social no originaria frente a otros grupos sociales, como bien lo constituyen los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, la dinámica cultural de estas comunidades, sus celebraciones, prácticas de medicina tradicional y pensamiento religioso, dan cuenta de un arraigo sustentado no solo en la tierra, sino en un dominio simbólico que permea un sentimiento comunal y solidario. [...]

La reforma constitucional referida estableció, como fue señalado al inicio, la característica de que cualquier comunidad equiparable a los pueblos indígenas, gozará de los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley. Desde esta perspectiva, comunidades de muy diverso tipo podrían entrar en ese contexto de

reconocimiento, no obstante, el problema de los afromexicanos está precisamente en su visibilidad y reconocimiento, no solo desde la perspectiva formal de la política pública, sino en la integralidad constitucional, de la cual nadie puede estar excluido y gozar de todos los derechos que en ella se establecen y de sus garantías para exigirlos. [...]

La propuesta normativa que se somete al análisis, pretende seguir la línea de sacar a las personas, pueblos y comunidades afrodescendientes de la invisibilidad en la que se encuentran, brindarles el reconocimiento explícito de su existencia y sentar las bases jurídicas para el ejercicio de sus derechos, a título individual o colectivo. También considera establecer las bases normativas de su desarrollo en términos de la política pública y su inclusión social. [...]

Atendiendo a ello, si bien el proyecto incorpora un lenguaje incluyente que toma en cuenta a las comunidades afromexicanas, y en su párrafo 89 incorpora un pie de página donde se refiere al Decreto de reformas constitucionales de nueve de agosto de dos mil diecinueve, considero que se debió mencionar y desarrollar las razones que tuvo el Constituyente Permanente para llevar a cabo dicha reforma, que adicionó un apartado C al artículo 2º de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 2º [...]

[...]

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, 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.”

Lo anterior me parece relevante, pues las comunidades afromexicanas constituyen un grupo social respecto de los cuales el Estado Mexicano se ha comprometido a reconocer y garantizar sus derechos, distinguiéndolos, incluso, de los pueblos y comunidades indígenas, precisamente porque con motivo de la discriminación estructural y generalizada a que se ven sometidos históricamente, se les deja de reconocer como una colectividad en si misma diferenciada y con características propias, que se distinguen sobre todo por su tono de piel, condición social no originaria frente a otros grupos sociales, como bien lo constituyen los pueblos y comunidades indígenas, pero que forman parte de la nación mexicana en términos del artículo 2º de la Constitución Federal.

Por estas razones, si bien comparto el sentido del proyecto, considero que el Decreto impugnado incorporaba modificaciones legislativas, respecto de las cuales, era necesario consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad; y, asimismo, me parece que se debió ahondar en las motivaciones que tuvo el Constituyente Permanente para reconocer a nivel federal los derechos de las comunidades afromexicanas y distinguirlas de aquéllos que corresponden a las comunidades indígenas.

Atentamente

La Ministra, **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia de doce de marzo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.