

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 285/2020, así como el Voto Concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

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 285/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA
COLABORÓ: JONATHAN MARTÍNEZ YLLESCAS

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de julio de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades y normas impugnadas. Por escrito recibido el veintinueve de octubre de dos mil veinte, mediante buzón judicial, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del *“Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de septiembre de 2020”*, emitido y promulgado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, respectivamente.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y derechos humanos que se estiman violados. La promovente consideró violados los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 4, 5, 6, y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en lo sucesivo Convenio 169 de la OIT); correspondientes al derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

TERCERO. Concepto de invalidez. En su **concepto de invalidez único**, la promovente refiere, esencialmente, que la norma impugnada vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, toda vez que en el proceso legislativo que le dio origen no se realizó una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, aun cuando les impacta significativamente al tratar cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

Refiere que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en Coahuila el seis punto nueve por ciento de la población se identifica o autorreconoce como indígena; además, aproximadamente un cero punto dos por ciento de la población de dicha entidad habla alguna lengua originaria; asimismo, la población que se autoidentifica como afroamericana es de dos mil setecientos sesenta y uno, que corresponde al cero punto cero nueve por ciento del total de su población, ubicada principalmente en el municipio de Múzquiz.

Señala que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afroamericanos es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado que parte de la población afroamericana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.

Por otra parte, plantea que, si bien el Poder Legislativo de Coahuila, en los trabajos legislativos de la reforma impugnada, consideró la relevancia de realizar los ajustes normativos correspondientes con la finalidad de que se reconociera la existencia, presencia y aportaciones de las comunidades y pueblos indígenas y personas descendientes de África que habitan en su territorio, también lo es que omitió cumplir con la obligación de consultar a los pueblos interesados, lo cual es una responsabilidad insorteable que debe llevarse a cabo en todos los casos en los que se pretenda legislar sobre cuestiones que atañan a los derechos de esas personas, conforme a los parámetros mínimos fijados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversos asuntos sobre el tema en comento.

Además, señala que, atendiendo al contenido de la norma impugnada, sí era necesaria la práctica de la consulta, toda vez que expresamente se estableció el reconocimiento de esos actores sociales como sujetos de derechos, se incorpora la regulación de diversos derechos en lo particular y se asignan obligaciones estatales y municipales con la finalidad de garantizarlos, por lo que es susceptible de afectarles en virtud de que se relacionan con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afroamericanos, en la medida que se busca el reconocimiento de la multiculturalidad en la entidad federativa y la personalidad jurídica de los actores involucrados. Por tal circunstancia, debió permitirse que esos sectores intervinieran directamente en la modificación normativa, ya que les interesa directamente por ser susceptible de afectar sus intereses.

Finalmente, solicita que, en caso de que se invalide la norma impugnada, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

CUARTO. Radicación y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de tres de noviembre de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número de expediente **285/2020** y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de cinco de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite el referido asunto, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza rendir el informe correspondiente, así como enviar un ejemplar del Periódico Oficial en el que constara la publicación del decreto impugnado y copia certificada de sus antecedentes legislativos, respectivamente; también ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal a fin de que formularan las manifestaciones correspondientes.

QUINTO. Certificación del plazo para rendir informes. El tres de diciembre de dos mil veinte, la Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad transcurriría del tres de diciembre de dos mil veinte al once de enero de dos mil veintiuno y del cuatro de diciembre de dos mil veinte al doce de enero de dos mil veintiuno, respectivamente.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Por escrito depositado el dieciséis de diciembre de dos mil veinte en la Administración Postal "Saltillo Coahuila 25001" de Correos de México, Marcelo de Jesús Torres Cofiño, Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la LXI Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, rindió el informe que le fue requerido.

En el informe indicó que el Congreso del Estado discutió, votó y aprobó el dictamen con vista del sentir de los ayuntamientos respecto de la reforma impugnada, para lo cual se siguieron los trámites previstos en la Constitución política local y ley orgánica, según se desprende de las documentales que agregó a su informe y que integran el trámite legislativo.

También señaló que, además de la obligación constitucional de realizar la armonización legislativa correspondiente, el Congreso se vio obligado a legislar en la materia derivado de un juicio para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano, promovido por la comunidad indígena Kikapú¹, contra la omisión legislativa absoluta en prever la figura del representante indígena ante el Ayuntamiento en términos de lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal², en el que el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila lo condenó a emitir la normatividad en comento y que a la fecha se encuentra cumplimentado.

Por otra parte, estimó infundados los argumentos hechos valer en el concepto de invalidez único, toda vez que en modo alguno vulneró los principios en la consulta, que integran el parámetro de regularidad de conformidad con los estándares de la materia, puesto que dentro del proceso legislativo sí se elaboró una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, a las comunidades indígenas Kikapú y Mascogos³, que involucra los decretos 739 de reforma constitucional y 741 correspondiente al código electoral local, cumpliendo así con los requisitos mínimos que se exigen en el proceso legislativo relativos a las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo, de decisión y de entrega de dictamen.

¹ También conocidos como Kikaapoa, Kickapoo y Kikapúes, <http://atlas.inpi.gob.mx/kikapues-etnografia/>.

² Artículo 2. [...] 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: [...] 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.

³ También conocidos como Tribu de Negros Mascogos, <https://www.gob.mx/inpi/articulos/mascogos-pueblo-de-afrodescendientes-en-el-norte-de-mexico>.

Al margen de lo anterior, plantea que el Congreso tomó las medidas necesarias y protocolos correspondientes, desarrollando sesiones y trabajos legislativos en forma virtual y digital, en la que fueron llamados y escuchados en forma virtual y presencial los grupos indígenas que refiere la accionante, lo que obra en las minutas de trabajo de la comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, acreditando que se cumplió con cada una de las características de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con cada uno de los requisitos mínimos que requiere dicho proceso legislativo, por lo que en modo alguno se ha vulnerado dicha normatividad en el quehacer legislativo.

SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza. Por escrito depositado el doce de enero de dos mil veintiuno en la Administración Postal "Saltillo Coahuila 25001" de Correos de México, Carlos Alberto Estrada Flores, Consejero Jurídico de Gobierno del Estado, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, rindió el informe que le fue requerido al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

Sobre el particular, expresó que es cierto que promulgó y ordenó la publicación de la norma impugnada; no obstante, el medio de control constitucional es infundado porque no se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez respecto a la promulgación de la norma impugnada, por lo cual se sostiene su validez; máxime que es su deber sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado, de lo cual puede deducirse que no tuvo intervención en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma aludida.

OCTAVO. Alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza formularon los alegatos que estimaron convenientes.

NOVENO. Intervención de la Fiscalía General de la República y Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Estos organismos no formularon manifestación alguna en el presente asunto.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Seguido el trámite legal respectivo, por acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

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 por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013⁶ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra una norma general, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ (en lo subsecuente "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en medio oficial correspondiente, sin perjuicio de que, si el último día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el presente asunto, el Decreto impugnado se publicó en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza el miércoles treinta de septiembre de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días aludido transcurrió del jueves primero al viernes treinta de octubre de dos mil veinte.

⁴ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...] g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

⁵ Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

⁶ Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...] II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

⁷ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Consecuentemente, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda de acción de inconstitucionalidad el jueves veintinueve de octubre de dos mil veinte, mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta inconcusos que es oportuna su promoción.

TERCERO. Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas de las entidades federativas que estime violatorias de derechos humanos; asimismo, el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia⁸, prevé que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello; por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹ confiere a la Presidente de dicho órgano, la facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren los derechos humanos.

En el caso, la demanda se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el acuerdo de designación emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Aunado a que impugna en su integridad el Decreto por medio del cual se adicionan diversos párrafos al artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual estima violatorio del derecho humano de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser promovido por un ente legitimado, a través de su representante y plantear violaciones a derechos humanos.

CUARTO. Causas de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta de oficio.

En el caso, del análisis de las constancias que integran el presente asunto, se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia; tampoco este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización, por lo que procede realizar el estudio de fondo del asunto.

QUINTO. Precisión de la norma impugnada. Como primer aspecto, resulta necesario precisar que de la lectura integral de la demanda se advierte que la promovente solicita la invalidez total del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que textualmente prevé lo siguiente:

“DECRETO 739

ARTÍCULO ÚNICO. - Se adiciona un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

Artículo 7º. (...)

(...)

El Estado reconoce a todos los pueblos indígenas que se han asentado en nuestro territorio, sin importar su origen o la época en que iniciaron su residencia, y a los tribales que descienden de poblaciones afroamericanas, a estas comunidades se les brindarán todos los apoyos necesarios para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia, además de garantizarles todos los derechos que los tratados internacionales y las leyes nacionales confieren a las etnias mexicanas. Los pueblos **Mascogo** y **Kickapoo** gozan del reconocimiento como comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Coahuila de Zaragoza para todos los efectos legales correspondientes.

⁸ Artículo 11. 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. [...]

⁹ Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...] XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos, las comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal, para:

- a)** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
 - b)** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.
 - c)** Elegir de acuerdo con sus normas, usos y costumbres, 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 del Estado.
 - d)** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
 - e)** Conservar y mejorar el hábitat y sus recursos naturales y preservar la integridad de sus tierras, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.
 - f)** Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
 - g)** Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, en los términos dispuestos en la Ley, a estos representantes se les denominará Regidor o Regidora Étnico o Afromexicano.
 - h)** Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes respectivas. Los indígenas tienen, en todo tiempo, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.
- El Estado 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:
- a)** Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán, equitativamente, las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.
 - b)** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas, e impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en el Estado.
 - c)** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

d) Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

e) Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a las actividades productivas, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

f) Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación.

g) Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

h) Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio estatal como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

i) Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes estatal y municipales de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo que antecede, el Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

(...)

TRANSITORIO

ÚNICO. – El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.” (sic)

SEXTO. Estudio de fondo. En su concepto de invalidez único, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que debe declararse la invalidez del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, porque vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa, toda vez que en el proceso legislativo que le dio origen no se realizó una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, no obstante que su contenido les impacta significativamente al tratar cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **fundado**.

Del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto demandado, no se advierte la celebración de una consulta indígena conforme a las características que se ha señalado en el parámetro de regularidad constitucional, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.

Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno en de manera consistente en diversos asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**¹⁰, se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En dicho precedente se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2° constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a dichos pueblos y comunidades que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas se ha ido precisando caso por caso qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**¹¹, se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, es evidente que se trata de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**¹² promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27¹³ de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

¹⁰ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

¹¹ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez 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 del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹² Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente

¹³ Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

(ADICIONADO P.O. 29 DE MAYO DE 2014)

Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Luego, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**¹⁴, decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque, previamente 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.

El Pleno de esta Corte concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**¹⁵ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la OIT, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**¹⁶ se declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello porque las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹⁷ se declaró la invalidez del Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas.

En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad, en tanto no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

¹⁴ Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su 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. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

¹⁵ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁶ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁷ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹⁸ se invalidaron también por consulta deficiente diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los **principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada**, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

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

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

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

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

5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Cabe destacar que el Tribunal Pleno ha explicado que, para efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador¹⁹, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación

¹⁸ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁹ Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 151/2017, fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Asimismo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Y por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa es sólo aquella que perjudica a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169 de la OIT²⁰.

De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**²¹, en lo que interesa, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del Capítulo VI, denominado “De la educación indígena”, que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.

Este asunto constituye un importante precedente de este Tribunal Constitucional porque su resolución dio lugar a una evolución al criterio que venía sosteniendo en el sentido de que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de la norma; a partir de aquel precedente, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

Así, el Pleno de este Tribunal Constitucional determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar son precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la norma. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo ese ordenamiento.

Este criterio se reiteró por el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 193/2020²², 179/2020²³, 214/2020²⁴ y 131/2020 y su acumulada 186/2020²⁵.

A efecto de continuar con la labor de emitir una doctrina robusta y consistente en materia de consulta indígena por parte de este Tribunal Constitucional, se considera de gran trascendencia destacar que este derecho fundamental no está limitado al número de personas que integran un pueblo o comunidad indígena y/o afromexicana; por el contrario, debe respetarse y cumplirse con independencia del número de población que integra una comunidad de esta naturaleza.

Lo anterior encuentra justificación en que el derecho a la consulta no solo es un derecho en sí mismo, sino que se instituye también como un instrumento para que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso, en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

Este Tribunal Constitucional tiene presente que una de las razones que originan la desaparición de estos grupos ha sido la falta de reconocimiento legal, así como su falta de identificación, aunado a sus niveles de pobreza y exclusión social; en el propio Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, la Organización Internacional del Trabajo *“...observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población en los Estados donde viven y que han sufrido a menudo una erosión en sus valores, costumbres y perspectivas.”*

²⁰ Lo anterior se reiteró en la Acción de Inconstitucionalidad 201/2020, fallada por el Pleno en sesión celebrada el diez de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los Decretos N° LXVII/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVII/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVII/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte.

²¹ Fallada en sesión celerada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²² Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

²³ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

²⁴ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

²⁵ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

Así, en el artículo 43 del Convenio se estableció que los derechos reconocidos en dicho instrumento constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

De esta manera, el derecho humano a la consulta se erige en un instrumento que trasciende incluso al grado de evitar la desaparición de estos grupos; lo que de suyo demuestra la trascendencia de que se practique aun cuando se trate de un número reducido de personas indígenas y/o afromexicanas, mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.

Con base en lo anterior, la Segunda Sala determinó que el Estado Mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, puesto que, además, el ejercicio de este derecho humano implica que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, incluso en algunos supuestos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos; de tal manera que resulta un imperativo su regulación.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal, se concluye que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se erige como un contenido constitucional que integra un parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

Ahora bien, en el caso concreto, el Decreto impugnado establece diversas adiciones al artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el sentido de **reconocer a todos los pueblos indígenas y tribales que descienden de poblaciones afromexicanas que se han asentado en su territorio, particularmente a los pueblos Mascogo y Kickapoo**, a los que se les brindarán apoyos para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia, además de garantizarles los derechos que los tratados internacionales y las leyes nacionales confieren a las etnias.

Asimismo, reconoce y garantiza su derecho a la libre determinación y autonomía, para decidir sus formas internas de convivencia y organización; aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos; elección de autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de Gobierno interno; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat, recursos naturales y preservar la integridad de sus tierras; acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra; elegir representantes ante los ayuntamientos; y acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, con el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

También establece la obligación del Estado y los Municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, estableciendo las instituciones y determinando las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, que serán diseñadas y operadas conjuntamente.

Se prevé la obligación de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual deben impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación especialmente para la población infantil; mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación; propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades; apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas; establecer políticas sociales para proteger a los integrantes de los pueblos indígenas tanto en el territorio estatal como en el extranjero; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas; consultar a los pueblos indígenas en elaboración de los planes estatales y municipales de desarrollo; y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Finalmente, señala que, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones precisadas, el Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia. Dicho Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

De lo anterior, se advierte que la reforma impugnada regula diversos aspectos relativos con el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas asentados en el Coahuila de Zaragoza, particularmente de los pueblos Mascogo y Kickapoo.

Cabe destacar que dicha reforma a la Constitución local es de gran relevancia para la entidad federativa y, especialmente, para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas asentados en ese territorio, puesto que, previamente a la reforma, ese ordenamiento no contemplaba expresamente su reconocimiento ni la garantía de sus derechos.

En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza estaba obligado a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas asentados en su territorio, previamente a aprobar las adiciones al artículo 7º de su Constitución local, toda vez que en su contenido versa sobre aspectos susceptibles de afectarlos directamente, en tanto se centra a reconocerlos y garantizar sus derechos²⁶.

Lo anterior, sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la Constitución local actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigible la referida consulta previa, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que el Decreto combatido establece derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanas y sus garantías, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar las decisiones legislativas respectivas.

Ahora, derivado de que en el asunto que se estudia el Poder Legislativo del Estado de Coahuila refirió que sí practicó la consulta, resulta necesario destacar información sustentada en datos, en relación con los grupos y comunidades indígenas y/o afroamericanos en la entidad federativa.

En principio, del Atlas de los Pueblos Indígenas de México, emitido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas²⁷, se advierte que en el año dos mil quince, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, se registró la población indígena por pueblo, que se indica en la tabla que sigue:

| Pueblo indígena | Total |
|---|-------|
| Amuzgo | 65 |
| Awakateco | 6 |
| Chinanteco | 403 |
| Chontal (insuficientemente especificado) | 24 |
| Ch'ol | 151 |
| Cora | 21 |
| Huasteco | 304 |
| Huichol | 110 |
| Kickapoo | 229 |
| Maya | 507 |
| Mazahua | 918 |
| Mazateco | 91 |
| Mixe | 253 |
| Mixteco | 208 |
| No especificado | 2849 |
| Náhuatl | 3034 |
| Otomí | 406 |
| Pame | 30 |

²⁶ Como elemento de excepción, el artículo 154, fracción VI, de la constitución local, prevé lo siguiente; "Quienes sean miembros de los pueblos o comunidades indígenas tienen derecho a que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura".

²⁷ Esta información es consultable en la liga: <http://atlas.inpi.gob.mx/coahuila-2/>

| | |
|--|-------|
| Popoluca (insuficientemente especificado) | 317 |
| Q'anjob'al | 20 |
| Tarahumara | 596 |
| Tarasco | 121 |
| Tepehuano del sur | 5 |
| Tlahuica | 24 |
| Tojolabal | 39 |
| Totonaco | 1281 |
| Triqui | 22 |
| Tseltal | 102 |
| Tsotsil | 72 |
| Yaqui | 16 |
| Zapoteco | 965 |
| Zoque | 160 |
| | 13349 |

En datos más recientes, del Censo de Población y Vivienda 2020, que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del dos al veintisiete de marzo de ese año, se advierte que el Estado de Coahuila de Zaragoza tiene una población total de 3146771 (tres millones ciento cuarenta y seis mil setecientos setenta y uno) habitantes.

De esta cifra, se reportó una población en hogares indígenas once mil quinientos dieciséis personas (0.4% de la población total), de las cuales seis mil sesenta y ocho son hombres y cinco mil cuatrocientos cuarenta y ocho mujeres, identificando como tal, a toda la población en viviendas donde la jefa o jefe, cónyuge o alguno de los ascendientes de éstos declararon hablar alguna lengua indígena. Además, se reportó que cinco mil quinientas veintisiete personas hablan una lengua indígena, de las cuales cuarenta no hablan español.

Asimismo, se reflejó que un total de cuarenta y cinco mil novecientos setenta y seis personas se autorreconoce como "afromexicanos o afrodescendientes" (representa el 1.5% de la población total), y sólo el 0.5% habla alguna lengua indígena.²⁸

Por su parte, en el Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Indígenas en el Estado de Coahuila de Zaragoza 2013, elaborado por el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Mujeres²⁹, se señaló que en esa entidad federativa no existían grupos étnicos originarios, sino que los establecidos eran considerados extranjeros, como los menonitas, que habitaban en la comunidad La Gaviota del Municipio de Escobedo, los indios Kikapú, en Múzquiz, y los Negros Mascogos del mismo municipio.

En el mismo sentido, en el documento se precisó la existencia de otros grupos étnicos de México que emigran al Estado de Coahuila por temporadas para vender sus mercancías, como es el caso de las doscientas cincuenta y tres familias Mazahuas que se asentaron en los alrededores de la ciudad de Torreón.

Señala también que la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro", con sede en Saltillo y Torreón, atrae a jóvenes indígenas de diferentes etnias del sur para cursar algunas carreras profesionales, por lo que permanecen grandes temporadas en el estado y, al término de sus estudios, se reintegran, ya profesionistas, a sus pueblos.

En el caso particular de los indios Kikapú y los Negros Mascogos, el documento precisa que están asentados en la colonia El Nacimiento de Melchor Múzquiz desde hace más de ciento sesenta años, por lo que el Estado de Coahuila se identifica por albergar en su territorio a estas dos comunidades indígenas.

²⁸ Esta información es consultable en la liga:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_coah.pdf

²⁹ Esta información se obtuvo de la página:
http://www.coahuilatransparente.gob.mx/otrainfonew/documentos_otrainfo/Diagnostico_Mujeres_Indigenas_de_Coahuila.pdf

Refiere que la Colonia El Nacimiento es un asentamiento que data del año de mil novecientos ochenta y dos, fecha en que les fue entregada en posesión a ambas tribus, la cantidad de siete mil veintidós hectáreas, para ser distribuidas en partes iguales.

En cuanto a la población, señala que existían ciento treinta habitantes Kikapú en El Nacimiento; sin embargo, la mayoría radicaba la mayor parte del tiempo en la reservación llamada Kickapoo Village, debido a que trabajan en el casino Lucky Eagle y en diversas empresas, muchas de las cuales son propiedad de la tribu en Estados Unidos, dicho asentamiento sólo funge como centro ceremonial y como un lugar para descansar los fines de semana y vacaciones. Por ello, señala que la constante movilidad de los Kikapú complicaba integrar un censo de población.

Por cuanto hace a la población de Mascogos, de acuerdo con el Censo Nacional de Población 2010 del INEGI, era de un total de doscientas cincuenta y tres personas.

En relación con este grupo, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la reforma impugnada, en cuanto al reconocimiento de pueblos indígenas en Coahuila de Zaragoza, se desprende que tanto la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en el año dos mil diez, derivado de una petición, determinó que los Mascogos son una comunidad afroestizada cuyo asentamiento se encuentra en el Municipio de Múzquiz, Coahuila, en particular en la localidad de El Nacimiento, cuyo movimiento a México se dio a mediados del siglo XIX, huyendo de la esclavitud que se practicaba en las zonas sureños de Estados Unidos, que tuvo un proceso de integración con las culturas locales, principalmente con los indios seminoles que habitaban la región del Estado de Florida y que su asentamiento definitivo en el territorio mexicano y el otorgamiento de sus tierras se dio en el año de mil ochocientos sesenta y ocho; por tales circunstancias, para efectos constitucionales, no podían ser considerados como un pueblo indígena en el contexto nacional.

Por su parte, el Instituto Nacional de Lenguas de los Pueblos Indígenas, determinó que los Mascogos no eran considerados como parte de las lenguas indígenas nacionales, ya que no procedían de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes arraigados en el territorio nacional.

En ese sentido, la información que se ha señalado da cuenta de que, al menos en el año dos mil quince, en el Estado de Coahuila de Zaragoza se encontraron treinta y dos pueblos indígenas, con una población de trece mil trescientas cuarenta y nueve personas; y, al dos mil veinte, el Censo de Población y Vivienda practicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), arrojó como resultado una población en hogares indígenas de once mil quinientos dieciséis personas, esto es, el 0.4% de la población total de la entidad; asimismo, obtuvo que cuarenta y cinco mil novecientos setenta y seis personas se autorreconocieron como "afromexicanos o afrodescendientes".

Una vez precisados los datos anteriores, corresponde traer a cuenta el proceso legislativo que dio lugar al Decreto 739 impugnado en la acción de inconstitucionalidad, en el que se realizó lo siguiente:

1. El ocho de noviembre de dos mil dieciocho, los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo y se recorre el que ocupa esa posición a la siguiente, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila, en relación con el reconocimiento de pueblos indígenas en Coahuila de Zaragoza, la cual se turnó a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

En su exposición de motivos se planteó la necesidad de reconocer y garantizar en la Constitución local los derechos de los Mascogos como pueblo indígena, pues, si bien el entonces Instituto Nacional de Lenguas Indígenas reconoció su existencia y asentamiento humano, no los consideró como tribu indígena.

2. El veintitrés de abril de dos mil veinte, los diputados Zulmma Verence Guerrero Cázares y Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor presentaron iniciativa con proyecto de Decreto que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en relación con el reconocimiento de las personas, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas de Coahuila, la cual se turnó a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso de esa entidad federativa.

En la exposición de motivos, esencialmente, plantearon que en el orden jurídico del Estado de Coahuila existían omisiones normativas en cuanto al reconocimiento y garantía de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habitaban en la entidad federativa, pretendiendo marcar una pauta para la adecuación de la legislación local a los más altos estándares internacionales e interamericanos a través de una reforma a la Constitución local y reconocer expresamente su existencia, corrigiendo las distinciones que se han ignorado entre estos pueblos, tanto en la legislación nacional como en las medidas administrativas locales.

3. En sesión celebrada el veintitrés de septiembre de dos mil veinte, el Pleno del Congreso aprobó las iniciativas precisadas en párrafos anteriores.

4. El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso de Coahuila de Zaragoza aprobaron el proyecto de Decreto por el que se adiciona un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

5. En sesión celebrada el treinta de septiembre de dos mil veinte, el Pleno del Congreso aprobó, en lo general, por unanimidad de veintidós votos, sin mayor discusión, el proyecto de decreto contenido en el dictamen en comento, por lo que se procedió a la formulación del Decreto correspondiente, así como su envío al Ejecutivo del Estado para su promulgación, publicación y observancia.

6. El treinta de septiembre de dos mil veinte, en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, se publicó el Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo que dio lugar al decreto ahora impugnado no se introdujo la consulta exigida; sin embargo, como se adelantó, al rendir el informe en la acción de inconstitucionalidad, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila además de señalar que en la reforma impugnada se siguieron todos los tramites previstos en su orden jurídico, refirió que sí se elaboró una consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, a las comunidades indígenas Kikapú y Mascogos, que cumplió con los requisitos mínimos que se exigen en el proceso legislativo relativos a las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo, de decisión y de entrega de dictamen, puesto que tomó las medidas necesarias y protocolos correspondientes, desarrolló sesiones y trabajos legislativos en forma virtual y digital, en la que fueron llamados y escuchados en forma virtual y presencial los grupos indígenas en comento, lo que, manifestó, obra en las minutas de trabajo de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, acreditando con ello que se cumplió con cada una de las características de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y con cada uno de los requisitos mínimos que requiere dicho proceso legislativo.

El Poder Legislativo agregó que, además de la obligación constitucional de realizar la armonización legislativa correspondiente, se vio obligado a legislar en la materia derivado de un juicio para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano, promovido por la comunidad indígena Kikapú contra la omisión legislativa absoluta en prever la figura del representante indígena ante el Ayuntamiento en términos de lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, en el que el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila lo condenó a emitir la normatividad en comento y que a la fecha se encuentra cumplimentado.

Ahora bien, como lo refiere el Congreso del Estado de Coahuila, este Tribunal Constitucional advierte que, efectivamente, la reforma que ahora se impugna se emitió en cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la entidad en el recurso de queja en materia electoral y de participación ciudadana 41/2019, en el que determinó la existencia de una omisión legislativa en materia electoral por parte del Congreso de la entidad, al no haber incorporado a la Constitución local y demás ordenamientos el derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas, consagrado en el artículo 2º, apartado A, fracción, VII, de la Constitución Federal. En la propia sentencia electoral se estableció la obligación de practicar la consulta previa que refiere el órgano legislativo.

De la sentencia dictada en el recurso de queja se advierte que Javier Garza Anico, Zulema Garza Salazar, Ernesto Hernández Salazar y Lorena Sukue Elizondo, quienes manifestaron pertenecer a la tribu Kickapoo, originalmente presentaron demanda de Juicio Ciudadano contra el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza por omisiones legislativas consistentes en la falta de adecuación en la Constitución Estatal y leyes secundarias conforme con lo establecido por el artículo 2º, apartado A, fracción VII de la Constitución Federal; sin embargo, se reencauzó la demanda como recurso de queja en materia electoral y de participación ciudadana 41/2019 por constituir la materia de la litis una omisión legislativa.

Al fallar el recurso, el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza determinó que se acreditó la existencia de la omisión legislativa impugnada, por lo que en los efectos del fallo precisó que, al haberse acreditado la omisión denunciada por los promoventes, lo procedente era requerir al Congreso del Estado de Coahuila para que, en ejercicio de su potestad legislativa y previa consulta, adecuara la Constitución Estatal y expidiera los ordenamientos que estimara necesarios, acordes con el contenido del artículo 2º, apartado A, fracción VII de la Constitución Federal, por lo que respecta al reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado.

Para ello, precisó que debía realizar la adecuación normativa pertinente a la brevedad posible, antes de que culminara el periodo constitucional de labores de la legislatura y teniendo en cuenta los parámetros constitucionales, convencionales y jurisprudenciales tanto del Sistema Interamericano como de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior, así como el protocolo para las comunidades indígenas asentadas oficialmente en el Estado; y respetando el ejercicio de la función legislativa constitucionalmente conferida al Congreso del Estado de Coahuila, realizara la adecuación normativa, considerando los temas siguientes:

1. El procedimiento de elección de los representantes indígenas ante el ayuntamiento donde residan los grupos.
2. El derecho a participar en las sesiones de cabildo, así como las reglas para que dichos representantes fueran convocados e interactuaran efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente. En su caso, debía determinar, en ejercicio de su potestad legislativa, si había lugar o no a reconocer el derecho de voto de dichos representantes indígenas en las sesiones de cabildo ante el ayuntamiento, así como su alcance.
3. Las garantías para que los representantes indígenas no fueran removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades más que en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representaban.
4. La garantía de que los representantes indígenas ante el ayuntamiento contaran con los recursos económicos y materiales mínimos necesarios para el ejercicio de su función, para lo que debía vincular al ayuntamiento respectivo para que contemplara la partida presupuestal para tales efectos.

Además, el Tribunal Electoral precisó que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal y los artículos 5º, 18, 19, 30 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, que consagran el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, el Congreso del Estado de Coahuila debía realizar un ejercicio de esa naturaleza con las comunidades y pueblos indígenas existentes en el Estado con el objeto de que expusieran sus puntos de vista sobre cómo debía regularse el procedimiento para la elección de su representación ante el ayuntamiento en donde residiera oficialmente la comunidad o pueblo indígena del Estado; la participación que debían de tener una vez electos y determinarse los recursos económicos y materiales mínimos necesarios para el ejercicio digno de dicha representación³⁰.

Posteriormente, se promovió incidente de inejecución de sentencia 01/2020, al considerar que la autoridad responsable incumplió la sentencia dictada en el recurso de queja. El Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en resolución dictada el veintidós de junio de dos mil veinte, lo declaró parcialmente fundado.

En el fallo, el Pleno de la Sala Electoral del Estado advirtió que, si bien aún no había concluido el plazo para dar cumplimiento, ya habían pasado doscientos noventa días naturales a partir de la notificación de la sentencia sin que, al menos, hubiera realizado la consulta previa a la comunidad Kickapoo. En ese sentido, toda vez que se trataba de una reforma a la Constitución Estatal, lo que implicaba un proceso de mayor complejidad al exigir la aprobación de la mayoría absoluta de los Ayuntamientos del Estado, precisó que el Congreso debía mandar a cada Ayuntamiento una copia del expediente, señalándoles que, dentro del término de treinta días naturales, contados a partir de que recibieran la documentación correspondiente, emitieran su voto; después podría proceder a la formulación y presentación del dictamen.

Finalmente, estableció como medidas instrumentales a observarse por el Congreso de Estado para garantizar el cumplimiento de la resolución, realizar la consulta a la comunidad Kickapoo, que le permitiera adecuar el marco constitucional y legal al contenido del artículo 2, apartado A, fracción VII de la Constitución Federal. Para ello, debía coordinarse de manera inmediata, a partir de la notificación de la resolución, con las autoridades de dicha comunidad, a fin de implementar las acciones y medidas que se estimaran pertinentes para llevar a cabo la consulta de manera adecuada, informada y de buena fe. Hecho lo anterior, informara al Tribunal su cumplimiento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ocurriera.

Al respeto precisó que, debido a la pandemia por coronavirus, el Congreso debía implementar las acciones y medidas de prevención y mitigación que estimara pertinentes para llevar a cabo la consulta de manera adecuada, informada y de buena fe, posibilitando el uso de medios tecnológicos o digitales para llevar a cabo la consulta, para lo cual se debía asegurar que la comunidad indígena contara con los medios de comunicación idóneos y adecuados para establecer una comunicación directa, a fin de garantizar en todo momento el respeto al derecho a la participación real y efectiva de la tribu Kickapoo.

³⁰ Sentencia consultable en:
https://www.tecz.org.mx/v2/estrados2/visor_sentencias5.php?opcion=1#

Una vez efectuada la consulta, el Congreso local debía dar inicio al procedimiento legislativo respectivo, tanto a la reforma constitucional como a la legislación secundaria de la entidad, debiendo informar quincenalmente al Tribunal sobre el avance del proceso legislativo implementado. Finalmente, ante la pandemia, precisó que las comisiones podrían sesionar, de manera excepcional, en forma virtual o en línea y en tiempo real a través de medios electrónicos, por causas especiales, de caso fortuito o fuerza mayor.³¹

En cumplimiento a lo anterior, el diez de julio de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, por conducto de su representante, rindió informe relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria e incidente de inejecución en los autos de recurso de queja en materia electoral y participación ciudadana 41/2019 del índice del Tribunal Electoral de esa entidad federativa, al que anexaron lo siguiente.

1. Acta de la reunión celebrada el día ocho de julio de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, puntos Constitucionales y Justicia, en la que se aprobó por unanimidad el sentido del Acuerdo relativo a la notificación de la sentencia interlocutoria derivada del expediente 41/2019 pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2. Acuerdo relativo a la notificación de la sentencia interlocutoria derivada del expediente 41/2019 pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que se determinó lo siguiente:

“**PRIMERO.** Hágase del conocimiento de la comunidad Kickapoo que esta Comisión de Gobernación, puntos Constitucionales y Justicia, está en la mejor disposición establecer un diálogo con ellos, a efecto de escuchar su opinión con respecto a las modificaciones al marco constitucional y legal, para adecuarlo al contenido del artículo, 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal. A fin de que dicho mecanismo sea idóneo para garantizar su derecho a la consulta, y al mismo tiempo su derecho a la salud, en esta situación de contingencia sanitaria, emita se comunicación dirigida a las autoridades de la comunidad Kickapoo, con el objeto de que informen a esta comisión legislativa sobre la posibilidad de llevar dichas audiencias de manera presencial o virtual, para entonces estar en posibilidades de fijar fecha y hora respectiva.

SEGUNDO. Remítase copia de este acuerdo a las autoridades de la comunidad Kickapoo y al Tribunal Electoral de Justicia del Estado.” (sic)

3. Oficio de nueve de julio de dos mil veinte, dirigido a Javier Garza Anico, Zulema Garza Salazar, Ernesto Hernández Salazar y Lorena Sukue Elizondo en su calidad de autoridades de la comunidad Kickapoo, a efecto de hacerles saber que los integrantes del Congreso del Estado se encontraban en la mejor disposición de establecer un diálogo con ellos para escuchar su opinión, con respecto a las modificaciones al marco constitucional y legal, para adecuarlo al contenido del artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal; asimismo, a fin de que el mecanismo para tal efecto fuera idóneo para garantizar su derecho a la consulta y, al mismo tiempo, su derecho a la salud en la situación de contingencia; se les solicitó informarles sobre la posibilidad de realizar dichas audiencias en forma virtual o presencial, de manera que, una vez definido, pudieran fijar la fecha y hora respectivas.

El treinta y uno de julio de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **segundo informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria en el sentido de que a esa fecha no había recibido respuesta formal alguna por parte de las autoridades de la comunidad indígena y/o de quien las representara en cuanto a establecer un diálogo con ellos en relación con la materia de la consulta.

El catorce de agosto de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **tercer informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria, al que anexó el Acta de la reunión celebrada el trece de agosto de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en la que se hizo constar lo siguiente:

“No habiendo más intervenciones por parte de los integrantes de esta Comisión, se pasó a tratar los asuntos generales, tomando la palabra del Dip. Jaime Bueno Zertuche, Coordinador de la Comisión tomó a fin de expresar lo siguiente:

‘Al respecto, quiero comentarles que no hemos recibido respuesta alguna, por la premura e importancia del tema me gustaría someter a consideración de ustedes la propuesta de girar a las autoridades de esta comunidad, invitación a una reunión virtual de esta comisión, para escucharlos, la cual podría celebrarse la próxima semana. Asimismo, dada la materia de la reforma me gustaría que invitáramos también a la comunidad de Negros Mascogos.’

Acto seguido, el mismo coordinador propuso que dicha reunión se llevará a cabo el próximo jueves 20 de agosto a las 11: 50 hrs., propuesta que fue sometida a votación de los presentes, siendo aprobada por unanimidad.” (sic)

³¹ Sentencia consultable en:
https://www.tecz.org.mx/v2/estrados2/visor_sentencias5.php?opcion=1#

El quince de septiembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **cuarto informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria, al que anexó el Acta de la reunión celebrada el día veinte de agosto de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en la que se hizo constar lo siguiente:

“Enseguida, se pasó a tratar los asuntos registrados en el Orden del Día, resolviéndose lo siguiente:

Reunión para llevar a cabo un ejercicio de Parlamento abierto con representantes de la comunidad Kickapoo y la Comunidad de Negros Mascogos, para conocer su opinión sobre las modificaciones al marco constitucional y legal del Estado, para adecuarlo al contenido del Artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, disposición que señala entre los derechos de las comunidades indígenas el de: ‘elegir, entre los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables’.

Acto seguido, el Dip. Jaime Bueno Zertuche, Coordinador de la Comisión, hace uso de la palabra a fin de dar la más cordial bienvenida a la reunión de comisión al C. Juan Garza, Presidente del Concilio Tradicional de la tribu Kickapoo, al Lic. Julio Jiménez, y al Lic. Jesús Múzquiz, representantes de la comunidad Kickapoo y a Dulce Herrera, representante de la comunidad de Negros Mascogos, a nombre de todos los integrantes de la Comisión de Gobernación, puntos Constitucionales y Justicia, expresándoles un enorme agradecimiento por acompañarnos.

Asimismo, el Coordinador les manifestó el formato de las audiencias el cual consistió en una intervención máxima de 15 minutos de cada comunidad y una sesión de preguntas y respuestas de 10 minutos.

Iniciaron su intervención los representantes de la comunidad Kickapoo, así como la representante de la comunidad Negros Mascogos, quienes manifestaron sus propuestas e inquietudes sobre las bases mínimas que consideran que debe contener la legislación local a efecto de que se garanticen los derechos humanos de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Además, los integrantes de la comisión les cuestionaron ¿Qué otros derechos humanos, además del derecho a la representación política deben estar expresamente reconocidos en nuestra Constitución? ¿Bajo qué mecanismo plantean garantizar la representación política en los Ayuntamientos? y si ¿Hay alguna legislación local que ellas consideran pudiera tomarse como referencia?

Preguntas que fueron respondidas en lo sucesivo por los representantes de las comunidades, y finalmente el Coordinador les manifestó que para los integrantes de la comisión resulta sumamente importante y valioso el escucharlos como para estar entonces en posibilidad de realizar las reformas necesarias, garantizando el respeto a sus derechos humanos.

Finalmente, al no haber más intervenciones, agradeció la presencia de los ciudadanos, a quienes les hizo saber que sus comentarios serán de mucha ayuda en el proceso legislativo que con respecto a este tema se lleva a cabo, informándoles que les mantendrán y formados de los trámites legislativos correspondientes.

No habiendo más intervenciones por parte de los integrantes de esta Comisión para tratar asuntos generales y al no haber más asuntos a tratar, siendo las 16:14 horas, se dio por concluida esta reunión.” (sic).

El diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **quinto informe** relativo al cumplimiento parcial de la ejecutoria e incidente de inejecución en el sentido de informar que la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia celebró una reunión de trabajo el catorce de septiembre de dos mil veinte, en la que se hizo constar lo siguiente:

“Se pasó a tratar asuntos generales y en uso de la voz el Diputado Jaime Bueno propuso que en días próximos se esté circulando a los integrantes de la comisión comando representantes de los comunidades Kickapoos y Negros Mascogos un proyecto de dictamen, en el que se resuelvan las iniciativas pendientes relativas al tema de derechos indígenas, en el cual además se tomen en consideración las propuestas planteadas por dichas comunidades mediante los ejercicios de Parlamento abierto que han venido realizando.

Lo anterior con la finalidad de estar en posibilidades de aprobar dicho dictamen en una siguiente reunión de comisión, y dar así cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado.

No habiendo más intervenciones por parte de los integrantes de esta comisión y al no haber más asuntos a tratar, siendo las 16: 59 horas, se dio por concluida esta reunión.” (sic)

Finalmente, el dos de octubre de dos mil veinte, el Congreso del Estado rindió el **sexto informe** relativo al cumplimiento total de la ejecutoria e incidente de inejecución, en el que informó:

1. Con fecha veintidós de septiembre de dos mil veinte, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia celebró una reunión de trabajo, en la que en el orden del día propuesto para su desarrollo, analizó, discutió, votó y aprobó un Dictamen relativo a dos iniciativas, la primera de ellas: Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se adiciona un tercer párrafo y se recorre el que ocupa esa posición a la siguiente, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por la diputada Gabriela Zapopan Garza Galván, del grupo parlamentario “Del Partido Acción Nacional”, conjuntamente con los demás diputados que la suscriben, y la segunda: Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona a la actual Título Primero denominado “Del Estado y sus Habitantes” un Capítulo Quinto denominado “Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales”, que contiene los artículos 25 Bis, 25 Ter, 25 Quater y 25 Quinquies, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por la diputada Zulmma Verence Guerrero Cázares, conjuntamente con el diputado Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor, del grupo parlamentario “Brígido Ramiro Moreno Hernández” del Partido Unidad Democrática de Coahuila.

2. Con fecha veintitrés de septiembre de dos mil veinte, en el numeral 9-A en el Orden del Día de la Cuarta Sesión del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el Pleno del Congreso discutió, voto y aprobó el dictamen de reforma constitucional señalado en el numeral anterior y ordenó su publicación, así como su envío a los Ayuntamientos del Estado para que resolvieran sobre su aprobación, según lo dispuesto en los artículos 196 y 197 de la constitución local.

3. El treinta de septiembre de dos mil veinte, previa aprobación el día anterior por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en el numeral 9-A en el Orden del Día de la Quinta Sesión del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el Pleno del Congreso discutió, voto y aprobó el dictamen con vista del sentir de los ayuntamientos respecto de la reforma constitucional en comento. Derivado de dicho proceso legislativo, el Congreso emitió el Decreto 739, que se envió al Poder Ejecutivo para efectos de su promulgación.

4. El treinta de septiembre de dos mil veinte, previa aprobación el día anterior por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en el numeral 9-C en el Orden del Día de la Quinta Sesión del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, el Pleno del Congreso discutió, voto y aprobó el Dictamen de la Sexagésima Primera Legislatura, relativo a diversas iniciativas que reforman el Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, suscrita por integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura. Derivado de dicho proceso legislativo, ese Congreso emitió el Decreto 741, que se envió al Ejecutivo para efectos de su promulgación.

5. Derivado de los procesos legislativos que dieron origen a los Decretos 739 y 741, el Congreso del Estado emitió las reformas constitucionales locales y leyes secundarias en materia electoral para efectos de prever la figura del representante indígena ante el Ayuntamiento, en términos de lo previsto en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal.

Por lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno, después de pronunciarse sobre las fases que deben desarrollarse en el procedimiento de consulta, revisar los argumentos de las autoridades emisora y promulgadora del Decreto impugnado y examinar detalladamente el alegado procedimiento de consulta, llega a la conclusión de que **la consulta realizada no puede considerarse válida.**

Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el ejercicio participativo que organizó el Congreso del Estado a fin de convocar y escuchar a los representantes de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogos, en una reunión que duró una hora con catorce minutos; aceptar que ello constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos, implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

De lo reseñado en párrafos anteriores se advierte que la realización de la consulta en comento derivó de las acciones a tomar por el Congreso del Estado para dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza en los autos del recurso de queja en materia electoral y de participación ciudadana 41/2019, así como la diversa interlocutoria de veintidós de junio de dos mil veinte, dictada en el incidente de inejecución de sentencia derivada de dicho juicio.

No obstante, lo anterior, como se adelantó, la consulta no puede considerarse válida, en primer lugar, porque se limitó a las comunidades indígena Kickapú y afromexicana Mascogos, pese a que, conforme a la información que se trajo a cuenta con antelación, en el Estado de Coahuila de Zaragoza existen grupos distintos a los referidos.

Es cierto que la consulta se realizó en cumplimiento a la sentencia dictada por el órgano electoral local, en la que se obligó a realizarla únicamente con la comunidad Kickapú; sin embargo, conforme al parámetro de constitucionalidad en materia de consulta indígena que ha precisado este Tribunal Constitucional, el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza estaba obligado a consultar a todos los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas asentados en su territorio, previamente a aprobar las adiciones al artículo 7º de su Constitución local, no solamente a la referida comunidad y a la de los Mascogos, toda vez que su contenido versa sobre aspectos susceptibles de afectar a todos directamente, en tanto se centra a reconocerlos y garantizar sus derechos.

Consecuentemente, ese solo hecho, en principio, sería suficiente para declarar la invalidez del Decreto impugnado, dado el carácter limitado de la consulta practicada por el Congreso del Estado de Coahuila; sin embargo, a efecto de evitar un posible incumplimiento del parámetro fijado por este Tribunal Constitucional en materia de consulta indígena, a continuación, se procede a analizar si la consulta realizada, cumple con dicho parámetro.

- **Consulta previa.** En el caso, las constancias de autos permiten advertir que la consulta realizada por el Congreso del Estado no figura de manera formal en el procedimiento legislativo de creación de la reforma impugnada, tan es así que las dos iniciativas ya mencionadas no hicieron alusión alguna al cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado, ni particularmente a la figura del representante indígena y afroamericano en los Ayuntamientos, sino que las exposiciones de motivos se sostuvieron en la necesidad de reconocer y garantizar los derechos de la comunidad indígena Kickapú y afroamericana Mascogos, a fin de cumplir con los estándares previstos por la Constitución Federal y los Tratados Internacionales; sin que de las demás etapas se advierta que tuvieran injerencia los aspectos en comento.

Así, en las fases del procedimiento legislativo no se introdujo la consulta exigida constitucionalmente, pues sólo consistió en la presentación de las iniciativas, su turno a la Comisión Legislativa correspondiente, la aprobación del dictamen legislativo en el Pleno del Congreso local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del Gobernador del Estado.

Si bien este Tribunal Pleno ha definido como suficiente por sí mismo para declarar la invalidez de una norma el hecho que en el procedimiento legislativo su creación no se hubiere realizado una consulta cuando exista obligación de ello, también lo es que en el caso resultaría desacertado desconocer la labor de consulta realizada por el Congreso del Estado, por el hecho de no obrar formalmente en los trabajos legislativos, toda vez que si ésta cumple con los estándares mínimos del parámetro de regularidad constitucional y se vincula con la materia del trabajo legislativo, debe ser considerada válida.

Además, es importante precisar que este Alto Tribunal ha establecido en su jurisprudencia reiterada que la consulta debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas. Por ello, debe preverse una etapa adicional en el proceso legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del proceso. Es decir, de nada serviría realizar una consulta indígena cuando ya se tiene un decreto previamente a ser enviado para su publicación al Poder Ejecutivo, pues ello prácticamente anularía la posibilidad de incidir en su contenido.

En ese sentido, se estima que en el caso **si se realizó una consulta previa**, puesto que, con anterioridad a la aprobación del Dictamen de reformas impugnado, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, realizó diversos actos tendentes a consultar a las comunidades indígena Kickapú y afroamericana Mascogos, quienes fueron escuchados y cuestionados en una reunión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte.

- **Libre.** Este Tribunal Pleno considera que la consulta satisface este requisito, toda vez que los autos no obra constancia alguna que demuestre o permita apreciar que existió coerción, intimidación, manipulación o cualquier otro acto tendiente a forzar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos del Estado de Coahuila de Zaragoza para intervenir en la consulta aludida.
- **Informada.** Se considera que la consulta analizada no cumple con este requisito porque la comunidad indígena Kickapú tuvo conocimiento de que la consulta se refería únicamente a la figura del representante indígena en los Ayuntamientos que, si bien forma parte de la reforma impugnada, la materia de ésta fue más amplia, en tanto integró el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos y la garantía de diversos derechos, sin tener más información al respecto. Además, la comunidad afroamericana Mascogos intervino por conducto de su representante hasta la reunión celebrada el día veinte de agosto de dos mil veinte por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, sin que se advierta que previamente tuvo información en relación con la materia de la reforma impugnada.
- **Culturalmente adecuada.** Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta sea acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas.

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

En el caso, se estima que la consulta realizada por el Congreso de Estado **no fue culturalmente adecuada**, porque de forma alguna se tomó en cuenta la intervención de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogos de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y lengua, procedimientos y métodos para la toma de decisiones, sino que únicamente a la comunidad Kickapú se le notificó mediante oficio en idioma español, la intención de escucharlos en torno a la reforma de la constitución local relativa a la figura de representante indígena en los Ayuntamientos; tampoco se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos internos que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural, a fin de respetar la cosmovisión indígena y afromexicana y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central. Situación que de igual forma se presentó con los Mascogos, salvo la notificación de comparecencia, que no se demostró.

- **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se estima que **no se cumplió con este requisito**, toda vez que las omisiones y deficiencias expuestas con anterioridad impiden que pueda considerarse, sin lugar a duda, la buena fe de las acciones realizadas en la consulta, máxime que dentro de sus objetivos no se advierte la finalidad de establecer acuerdos, pues únicamente se escuchó a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En todo caso, el hecho de que sólo se diera participación a las comunidades indígena Kickapú y afromexicana Mascogos configura la deficiencia de todos los elementos expuestos anteriormente, puesto que no se incluyó a la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y/o tribales asentados en el territorio del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por otra parte, como se ha destacado, este Tribunal Pleno considera que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, determinadas características y fases. Estas últimas se definen de la manera siguiente.

Fase preconsultiva. En un inicio se ordenó notificar a los representantes de la comunidad indígena Kickapú la disposición del Congreso del Estado para establecer un dialogo y escuchar sus opiniones para reformar la Constitución local y leyes respectivas en relación con su derecho para elegir representantes ante los ayuntamientos, previsto por el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal; no obstante, la reforma impugnada se integró con temas relacionados con el reconocimiento y garantía de diversos derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, adicionales al aludido. En ese sentido, la identificación de la medida legislativa fue deficiente al no contemplar todos y cada uno de los elementos que incluyó la reforma planteada.

Además, no se advierte la debida identificación de los pueblos y comunidades indígenas que serían consultados, porque en la notificación sólo se hizo referencia a las personas de quienes el Congreso tenía conocimiento eran los representantes de la comunidad indígena Kickapú, sin incluir desde ese momento a los afromexicanos Mascogos.

Cabe destacar que la importancia de esta fase radica, principalmente, en que el Congreso del Estado debió ejercer las acciones más eficientes y necesarias para identificar a los pueblos y comunidades indígenas y/o tribales que actualmente se encuentran asentados en ese territorio, al ser éstos los destinatarios de la reforma impugnada; lo cual no se llevó a cabo, debido a que inicialmente la medida legislativa se dirigió a la comunidad Kickapú y, después, se planteó incluir en la reforma a los Mascogos, todo ello sin siquiera allegarse de elementos que permitieran la identificación e inclusión en la consulta de los demás grupos, comunidades y/o tribus radicados en ese estado.

Este Tribunal Constitucional tampoco considera satisfecho el parámetro relativo a definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de dichos grupos las formas de llevar a cabo la consulta, su intervención y formalización de acuerdos, toda vez que, unilateralmente, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia solicitó a los representantes de la comunidad Kickapú que le informaran sobre la posibilidad de realizar audiencias en forma virtual o presencial a fin de fijar la fecha y hora respectivas para su celebración; no obstante, ello no se realizó así, en tanto que la aludida Comisión se encargó de señalar la fecha y hora respectiva; del mismo modo, en la reunión celebrada el veinte de agosto de dos mil veinte, el Diputado Coordinador de la Comisión manifestó que el formato de las audiencias consistiría en una intervención máxima de quince minutos de cada comunidad y una sesión de preguntas y respuestas de diez minutos. Lo anterior, sin la intervención de los afromexicanos Mascogos.

Por tales circunstancias, este Tribunal Pleno advierte deficiencias en lo relativo a la fase preconsultiva, toda vez que la medida legislativa no se configuró de manera completa, ya que no se identificaron todos los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, además de que la forma de operación de la consulta fue definida unilateralmente por el Congreso del Estado, por conducto de su Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

Fase informativa. En la consulta que se analiza se advierte que no existió una fase informativa, toda vez que no se entregó previamente información alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, tampoco se realizó una difusión del proceso de consulta.

El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza únicamente convocó a los representantes de la comunidad Kickapú para escucharlos en torno a las modificaciones a la Constitución local y las leyes respectivas, para regular la figura del representante ante los ayuntamientos, sin proporcionar información alguna sobre el análisis y repercusión de ello, ni de los demás elementos que conforman la reforma impugnada.

De la consulta únicamente se advierte que se escuchó a los representantes de la comunidad indígena y afromexicana respecto a sus propuestas e inquietudes sobre las bases mínimas que consideraron debía contener la legislación local a efecto de que se garantizaran sus derechos humanos; además, los integrantes de la Comisión le formularon las siguientes preguntas: ¿qué otros derechos humanos, además del derecho a la representación política, deben estar expresamente reconocidos en nuestra Constitución?, ¿bajo qué mecanismo plantean garantizar la representación política en los Ayuntamientos?, ¿hay alguna legislación local que ellas consideran pudiera tomarse como referencia? Sin que obre en los autos documento alguno que refleje el contenido de sus manifestaciones y respuestas.

En ese sentido, se advierte que la consulta realizada por el Congreso del Estado no contó con una fase informativa, en tanto que sólo se centró en reunir a los representantes de las comunidades indígena Kickapú y afromexicana Mascogos para que expresaran sus opiniones y respondieran algunas preguntas, sin contar previamente con la información correspondiente, aunado a que no se dio difusión al proceso de consulta.

Fase de deliberación interna. Este Tribunal Constitucional advierte que no se llevó a cabo una deliberación interna entre los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, toda vez que de las constancias de autos se desprende que los Kickapú y Mascogos únicamente comparecieron a la reunión celebrada el veinte de agosto del dos mil veinte a fin de exponer sus opiniones y responder las preguntas realizadas por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, sin que se advierta que previamente a ello realizaran acto alguno tendiente a evaluar la medida legislativa, a través del diálogo entre ambos o de manera individual con los integrantes de cada comunidad.

Fase de diálogo. En relación con esta fase, este Tribunal Pleno advierte que si bien existió comunicación entre los representantes de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogo, en la reunión celebrada el veinte de agosto del dos mil veinte, en la que expresaron sus opiniones (intervención máxima de quince minutos por cada comunidad) y contestaron las preguntas formuladas por la Comisión (sesión de preguntas y respuestas de diez minutos), ello no pudo ser considerado como un verdadero diálogo, puesto que no se llegó a acuerdo alguno y sólo se les hizo saber que sus comentarios serían de mucha ayuda en el proceso legislativo en relación con el tema de su representante ante los Ayuntamientos, además de informarles que los mantendrían informados de los trámites legislativos correspondientes, todo ello con una duración de una hora con catorce minutos, sin que ellos implicara una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; tampoco se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real en el proceso de producción normativa en el Congreso Estatal.

En este apartado es importante destacar que este Tribunal Pleno ha sostenido que no basta con que entrevisten a cualquiera de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los espacios que se habiliten para dar cabida a las opiniones.³²

³² Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada por el Tribunal Pleno el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Num. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, fallada por el Pleno en sesión celebrada el veinte de abril de dos mil veinte. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo,

Por ende, válidamente puede concluirse que la fase de diálogo fue deficiente, debido a que no hubo un intercambio de posturas que tuvieran como finalidad generar acuerdos respecto a la reforma impugnada; además, en la reunión sólo intervinieron tres representantes de la comunidad Kickapú, una representante de la comunidad de Negros Mascogos y siete integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia (como representantes del Estado), sin la intervención de alguna otra autoridad del Poder Ejecutivo o Judicial del Estado ni de sus Municipios; aunado a que no se trataron todos los temas que integran la reforma.

Fase de decisión. De acuerdo con la evidencia que reportan los autos del presente asunto, este Tribunal Constitucional concluye que tampoco existió una fase de decisión en la consulta en estudio, puesto que no se advierte que el Congreso del Estado hubiera comunicado a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de su territorio, los resultados del procedimiento de consulta, mucho menos que el dictamen de la reforma les hubiera sido entregado.

Lo anterior, porque la única intervención que tuvieron estos representantes se suscitó en la comparecencia a la reunión celebrada por la Comisión el veinte de agosto del dos mil veinte, en la que únicamente se expresó un agradecimiento por su asistencia y participación, así como una promesa de que sus opiniones serían de mucha ayuda y tomadas en cuenta en el proceso legislativo.

Debe reiterarse que es criterio de este Tribunal Pleno que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a estos grupos vulnerables antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de que la legislación haya sido emitida en cumplimiento a una ejecutoria dictada por un órgano jurisdiccional.

En ese sentido, como ya se ha señalado, al tratarse de una reforma normativa que regula cuestiones relacionadas con el reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, el legislador local estaba obligado a practicar la consulta previa en la que cumpliera con los principios y parámetros que ha fijado este Tribunal Constitucional, con independencia de que se haya realizado en cumplimiento a una ejecutoria emitida por el Tribunal Electoral de la entidad federativa, la cual de forma alguna vincula a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para la emisión de la presente sentencia.

La necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido este Alto Tribunal en distintos precedentes radica en que las personas indígenas y afromexicanas constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir la norma ahora impugnada.

Es importante tener presente que de acuerdo con las constancias de autos y la información sociodemográfica expuesta en párrafos anteriores, el número de personas indígenas y/o afromexicanas representa un muy pequeño porcentaje de la población general del Estado de Coahuila de Zaragoza; no obstante, como se adelantó, ello no constituye un impedimento para que el Congreso del Estado realice la consulta a esos pueblos de acuerdo a los parámetros expuestos en la presente sentencia; por el contrario, ante lo reducido de sus integrantes, deben tomarse medidas reforzadas para su correcta identificación e inclusión en la consulta.

También es importante tener presente que de acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 para el Estado de Coahuila, existen once mil quinientas dieciséis personas identificadas como población indígena, sin que pueda identificarse a qué pueblo y/o comunidad indígena pertenecen, ya que el parámetro de registro atendió a toda la población donde el jefe, cónyuge o alguno de los ascendientes de éstos declararon hablar alguna lengua indígena; lo cual representa un número significativo, en contraste con la información del Atlas de los Pueblos Indígenas de México, al señalar que en el año dos mil quince, el pueblo indígena Kikapú contaba con una población de doscientas veintinueve personas.

consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Por su parte, cuarenta y cinco mil novecientos setenta y seis personas en la entidad federativa se autorreconocieron como "afromexicanos o afrodescendientes" y, de igual manera, no puede identificarse a qué pueblo y/o comunidad afromexicana pertenecen, además de que también representa un número significativo en relación con la información del Censo Nacional de Población 2010 del INEGI, de la que se tuvo un total de doscientos cincuenta y tres Mascogos.

Lo anterior refleja falta de certeza de la identificación y número de personas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos que se encuentran asentados en el territorio del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que este Tribunal Constitucional considera que resulta necesario que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la fase preconsultiva, realice actos reforzados para identificar a todos los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como pueblos tribales que radiquen en el territorio del Estado. Todo ello con la finalidad de no excluir a ningún pueblo ni comunidad de esa entidad federativa, de la garantía de su derecho humano a la consulta y que se realice de acuerdo con los parámetros determinados por este Tribunal Constitucional.

Con base en las consideraciones anteriores, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta previa.

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, existe una violación directa los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez total**.

SÉPTIMO. Efectos. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la de la Ley Reglamentaria, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

1. Preceptos declarados inválidos. Conforme a lo resuelto en el considerando sexto de este fallo, se declara la invalidez total del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por ser contrario a lo dispuesto en los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

2. Efectos específicos de la declaración de invalidez. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria³³, y la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS"**³⁴.

En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

³³ Artículo 41. 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. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

³³ Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

³⁴ Texto: De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Datos de localización: Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 777, registro 170879.

Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes³⁵ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016³⁶, 81/2018 y 201/2020³⁷, e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,³⁸ lo cierto es que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020³⁹, el Pleno otorgó un plazo de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2, así como por el desarrollo de un número significativo de elecciones que se han celebrado o estaban por celebrarse en el país y que, consecuentemente, tendrían implicaciones en el relevo de las autoridades.

De esta manera, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, se determina que la declaración de invalidez del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, debe postergarse por **dieciocho meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afrocoahuilenses.

Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Coahuila, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular mediante diversas adiciones al artículo 7 de la Constitución Política local aspectos relacionados con los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y afrocoahuilenses de esa entidad, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afrocoahuilenses, ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando sexto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

³⁵ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

³⁶ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

³⁷ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que *"la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."*

³⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.

³⁹ Fallada en sesión de uno de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con precisiones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando sexto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.

Lo anterior, en el entendido de que la consulta deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Constitución local que esté relacionado directamente con su condición indígena y afroamericana.

El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar sobre los temas respectivos, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 176/2020⁴⁰, 193/2020⁴¹, 78/2018⁴², 179/2020⁴³, 214/2020⁴⁴ y 131/2020 y su acumulada 186/2020⁴⁵.

Finalmente, atendiendo a lo expuesto en este considerando, se desestima la petición de la Comisión accionante formulada en el sentido de extender los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Lo anterior, derivado del carácter abierto de la consulta ordenada en esta ejecutoria, en tanto ésta deberá realizarse sobre cualquier aspecto regulado en la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza que esté relacionado directamente con estos grupos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte, en los términos del considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Coahuila, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, dicho Congreso deberá legislar en la materia contenida en el decreto invalidado, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

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

⁴⁰ Fallada en sesión de 17 de mayo de 2021, por mayoría de nueve votos, respecto a los efectos. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. Se aprobó por unanimidad de once votos, en cuanto al efecto consistente en vincular al Congreso del Estado de Jalisco a llevar a cabo la consulta y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto.

⁴¹ Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos en términos generales; mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández; votaron por la invalidez por extensión de diversas disposiciones los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández.

⁴² Fallada en sesión de 18 de mayo de 2021, por mayoría de diez votos, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso local a que lleve a cabo la consulta y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

⁴³ Fallada el 24 de mayo de 2021, en términos generales por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.

⁴⁴ Fallada el 24 de mayo de 2021, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y unanimidad de once votos por la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.

⁴⁵ Fallada el 25 de mayo de 2021, en términos generales, por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por la postergación de efectos por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.

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 las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la norma impugnada.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales separándose de las páginas de la cincuenta y cuatro a la sesenta y dos, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Coahuila a que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, legisle la materia contenida en el decreto invalidado, en el entendido de que la consulta deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- 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 la presente copia fotostática constante de treinta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 285/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del trece de julio de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020.

En sesión celebrada el trece de julio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez del “Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza”, por falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, que cumpliera con los estándares reconocidos en el parámetro de constitucionalidad mexicano.

En concreto, este Tribunal Constitucional determinó que el decreto es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Coahuila, ya que contiene una serie de adiciones al artículo 7° de la Constitución de Coahuila dirigidas a reconocer a todos los pueblos indígenas y afrodescendientes que se han asentado en el territorio —en particular a los pueblos Mascogo y Kickapú—, así como a garantizarles apoyos para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia. Por tanto, se estimó que en este caso era exigible que antes de emitir la legislación, el Congreso local les hubiera consultado.

Una vez señalado lo anterior, en la sentencia se advirtió que si bien existió un intento para dar participación a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Coahuila a través de un “*parlamento abierto*”, lo cierto es que ese ejercicio no cumplió con los requisitos previstos en la Constitución Mexicana y en el Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por lo que no puede considerarse como una auténtica consulta previa en materia indígena y afromexicana.

Para llegar a esta conclusión, en la sentencia se sostuvo que el ejercicio participativo no puede ser una consulta válida, pues únicamente se convocó y escuchó a los representantes de la comunidad indígena Kickapú y afromexicana Mascogos, en una reunión que duró poco más de una hora. Es decir, este ejercicio excluyó a los demás pueblos y comunidades de Coahuila.

Aunado a lo anterior, se consideró que el ejercicio consultivo no cumplió con la exigencia de ser una consulta informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Tampoco cumplió con las fases o etapas que fueron diseñadas por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 como indispensables para considerar válida una consulta, a saber: fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.

En consecuencia, se estimó que en este caso **no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros exigidos**, por lo que se declaró la invalidez del Decreto número 739 impugnado.

Si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal en cuanto a declarar la invalidez del Decreto número 739, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en que, aun cuando el Poder Legislativo del Estado de Coahuila realizó un ejercicio de “*parlamento abierto*”, ello no se hizo siguiendo los estándares y requisitos que esta Suprema Corte ha estimado necesarios para cumplir con una adecuada consulta previa.

De manera destacada expondré las razones por las que considero que este ejercicio participativo **no se desarrolló en forma culturalmente adecuada ni garantizando la autodeterminación** de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que tienen asiento en el Estado de Coahuila.

Desde mi óptica, para reconocer que la consulta indígena fue culturalmente adecuada, ésta debe realizarse desde una perspectiva intercultural y protegiendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la no asimilación cultural; y ello sólo se logra a través de un ejercicio dialógico en el que los órganos del Estado realicen la consulta *in situ* respetando —y adoptando, incluso— los mismos métodos, usos y costumbres que se emplean en cada comunidad para la toma de decisiones.

En primer lugar, considero que el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas está reconocido 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 las personas indígenas y de la Comunidad, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellas.

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2°, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución General, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Asimismo, el derecho a la consulta encuentra sustento, pero sobre todo tiene contenido, en los artículos 6 y 7 del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹, en el que se prevé que los gobiernos deberán consultar a los pueblos, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En este sentido, como lo he sostenido en diversas ocasiones —por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019², en la acción de inconstitucionalidad 136/2020³, en la acción de inconstitucionalidad 164/2020⁴, o en la acción de inconstitucionalidad 201/2020⁵—, siguiendo los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* y *Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*), cuando un acto o medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado tiene el deber de consultarlos mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe.

En estos precedentes interamericanos⁶, se ha establecido que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. 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.

En el caso, es correcto —como se afirma en la sentencia— que el Decreto 739 por el que se adicionaron diversos párrafos al artículo 7º de la Constitución de Coahuila, **es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, ya que tiene como objeto adicionar cuatro párrafos al artículo 7º de la Constitución de Coahuila, a efecto de reconocer la existencia en la entidad federativa de diversos pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, de este modo, reconocerles los derechos de autodeterminación y autogobierno propios de la interculturalidad que tenemos en México —y que se reconoce en el artículo 2º de la Constitución General—.

Además, considero necesario tener en cuenta que antes de la emisión del decreto impugnado, en la Constitución local no se hacía alusión a la existencia de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas en el Estado de Coahuila —únicamente se señalaba en el artículo 155, fracción VI, que las personas indígenas tienen derecho a que se les imparta justicia con perspectiva intercultural y a contar con traductores—. Podríamos afirmar, incluso, que estos pueblos ancestrales se encontraban invisibilizados por el propio Estado y, por supuesto, desprotegidos, de manera que era necesario y exigible que el Estado legislara para protegerlos —por supuesto previa consulta en materia indígena—.

¹ Adoptado el 27 de junio de 1989, y ratificado por el Senado el 11 de julio de 1990 (D.O.F. 3 de agosto de 1990).

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;

(...) 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."

Artículo 7. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo 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.

(...) 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 (...)."

² 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. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

³ Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 164/2020, resuelta el 5 de octubre de 2020, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la invalidez del Decreto 0703, por el que se expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, por no haberse consultado a los pueblos indígenas.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 201/2020, resuelta el 10 de noviembre de 2020, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la invalidez de diversos decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, por no haberse consultado a los pueblos indígenas.

⁶ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 201 y 202.

Con la emisión del decreto impugnado se pretendió dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila en la que se exigió al Congreso estatal regular el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a contar con representantes ante los ayuntamientos. No obstante, la legislatura no limitó su reforma a ese punto específico, sino que adicionó un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos al artículo 7° de la Constitución local para reconocer y regular múltiples derechos y apoyos para la conservación de su cultura, lengua y costumbres, así como para contar con autodeterminación y autonomía para elegir sus formas internas de convivencia y organización, y a aplicar sus propios sistemas normativos para la solución de conflictos y elección de autoridades internas.

Asimismo, se estableció la obligación del Estado para impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y garantizar la educación bilingüe e intercultural, entre otras prestaciones sociales.

A partir de lo anterior, coincido con la sentencia en que los alcances de esta reforma son muy amplios y, efectivamente, es susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que **era exigible que se les consultara previamente** a la emisión de las normas.

Es verdad, como lo refiere el Congreso local en su informe, que el decreto impugnado puede tener una intención aparentemente protectora de los derechos de las personas indígenas, sin embargo, ese argumento no exime al órgano parlamentario de realizar la consulta previa, pues aún cuando se trate de una adición mínima o con el afán de adecuar la legislación local a la Constitución General, al no llevar a cabo la consulta indígena, **el Congreso local frustró el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y les vedó la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión**, lo que implica una forma de asimilación cultural.

La necesidad de implementar una consulta indígena —que cumpla con los requisitos reconocidos por esta Suprema Corte— 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.

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 para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

En segundo lugar, una vez que —para mí está acreditado el primer elemento de este análisis, es decir, que la medida legislativa es susceptible de afectar los derechos de las personas indígenas y afromexicanas— es necesario estudiar si en forma previa a la emisión del decreto impugnado se llevó a cabo una consulta en materia indígena que sea previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

Sobre este tema, comparto la afirmación de la sentencia respecto a que si bien el Congreso local informó que realizó un parlamento abierto para dar participación a los pueblos Mascogo y Kickapú; **ese ejercicio participativo —que es un buen comienzo— no puede ser considerado como una auténtica consulta previa en materia indígena, ya que no cumple con los estándares que hemos adoptado en precedentes**.

No obstante, respetuosamente, **yo llego a esa conclusión por razones distintas a las de la mayoría**, pues para mí la razón principal por la que debe declararse la invalidez del decreto impugnado es porque el ejercicio participativo o "*parlamento abierto*" que realizó el Congreso de Coahuila **no cumple con el requisito de ser informado y culturalmente adecuado a través de las autoridades internas o representantes de los pueblos y comunidades indígenas con asiento en la entidad federativa**.

Desde esta perspectiva, **coincido con los argumentos de la sentencia** respecto a que las sesiones de parlamento abierto realizadas —como un intento de consulta previa— **no cumplen con el estándar** adoptado en los precedentes, por las razones siguientes:

- a) El parlamento abierto no identificó ni involucró a la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Coahuila —al menos hay treinta y dos pueblos—, pues únicamente abarcó a dos de esos grupos —pueblos Mascogo y Kickapú—.
- b) El ejercicio participativo **no fue culturalmente adecuado**, pues se trató de una sesión de parlamento abierto realizada de manera virtual a través de sistemas de teleconferencia en la que participaron los representantes de los pueblos Mascogo y Kickapú, y que tuvo un formato que no es amigable ni deferente con las costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de la entidad.

- c) Además, no advierto que la sesión de parlamento abierto haya sido conducida, prioritariamente, en las lenguas indígenas, sino que se trató de ejercicios realizados preponderantemente en idioma español y en un formato rígido que no permite llevar a cabo un diálogo real.
- d) Incluso, como se advierte del acta de la reunión, el formato de las audiencias consistió en una intervención máxima de quince minutos de cada comunidad y una sesión de preguntas y respuestas de diez minutos.

En estos breves periodos en los que se les permitió intervenir, los representantes de las comunidades indígenas se tuvieron que ceñir a un formato preconcebido y rígido en el que lejos de participar en un diálogo, tuvieron que responder las preguntas de los integrantes de la comisión parlamentaria, sobre qué derechos humanos consideran que debían estar reconocidos en la Constitución.

Además, ese ejercicio no me parece que sea una forma real y efectiva de diálogo, y tampoco considero que sea un mecanismo de consulta culturalmente adecuado.

- e) Igualmente, este intento de consulta se llevó a cabo sin que previamente se definiera de común acuerdo la forma de llevar a cabo la consulta; no existió una adecuada comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo; no existió un espacio de deliberación y diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, pues en la sesión de parlamento abierto no hubo una posibilidad real de diálogo; y tampoco se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real de la “consulta” tanto en la presentación de las iniciativas como en el procedimiento legislativo.

En suma, considero que **este ejercicio participativo no puede ser considerado como una auténtica consulta previa en materia indígena**, pues se trató de una sesión en la que se impuso un método de trabajo a los representantes que acudieron a ella (virtualmente) y en la que prevaleció el formalismo y una visión carente de perspectiva intercultural. Además, no existen elementos en el procedimiento legislativo que nos permitan afirmar que se analizó el contexto cultural de las comunidades, como lo pueden ser las visitas *in situ* o estudios periciales en materia antropológica. Por tanto, **insisto, la consulta no se llevó a cabo bajo los métodos y costumbres de la Comunidad**.

Aunado a lo anterior, **me separo de la metodología** —no necesariamente de las consideraciones— en las que se analiza si el ejercicio de parlamento abierto cumplió con las fases o etapas que fueron diseñadas por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 (fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión), **pues me parece que esa metodología es un ejemplo válido de cómo debe ser una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pero no representa el único modelo posible** y debe ser leído como una metodología enunciativa, de manera que no cierro la puerta a la posibilidad de que existan otras fórmulas igualmente válidas para realizar la consulta, pues lo relevante en este tipo de ejercicios, es que la consulta sea previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.

Además, considero que los argumentos que en la resolución se exponen para sostener que no se cumplieron las diversas fases o etapas que debe seguir una consulta, en realidad son los argumentos que justificarían —desde mi perspectiva— que **la consulta no fue culturalmente adecuada, lo que constituye la razón principal por la que considero que no se llevó a cabo una auténtica consulta en materia indígena**.

Por lo anterior, si bien en este caso llego a la misma conclusión en torno a la invalidez del decreto normativo, lo hago por las razones antes anunciadas.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del trece de julio de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 285/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.