

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 210/2020, así como el Voto Particular y Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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
210/2020**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

COLABORÓ: Ivonne Karilu Muñoz García

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **siete de junio de dos mil veintidós**.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 210/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**; y

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Publicación del Decreto.** El cuatro de marzo de dos mil veinte, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz, el Decreto número 551, mediante el cual se reforma el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. El párrafo fue reformado de la siguiente manera:

“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.”
2. **SEGUNDO. Presentación de la demanda.** En contra de lo anterior, por oficio presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 5, párrafo séptimo de la Constitución de Veracruz.
3. **TERCERO. Artículos constitucionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del país, así como los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
4. **CUARTO. Conceptos de invalidez.** La parte actora expuso los siguientes conceptos de invalidez:
 - a) El Decreto número 551 que reformó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de Veracruz vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades afromexicanas, previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
 - b) Lo anterior, toda vez que de la revisión del proceso legislativo se advierte que el Poder Legislativo local no realizó una consulta en forma previa, libre e informada, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
 - c) La reforma al artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución de Veracruz impacta significativamente a los pueblos y comunidades afromexicanas de la entidad, por tratarse de cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.
 - d) El Estado de Veracruz cuenta con una considerable concentración de población afromexicana, lo que implica la existencia de una amplia presencia de expresiones sociales y culturales; un conjunto de conocimientos tradicionales ancestrales que definen la identidad y el sentido de pertenencia de dicha población.

- e) El decreto impugnado impacta de manera significativa en los derechos de la población afromexicana de la entidad, en su vida y entorno, toda vez que dispone cuestiones que definirán las bases de su reconocimiento y el goce de sus derechos. Por tanto, el Congreso local estaba obligado a realizar la consulta respectiva.
 - f) El hecho de que la disposición impugnada reiterara el contenido del artículo 2, Apartado C, de la Constitución Política del país no eximía al Congreso local de permitir que las personas afromexicanas intervinieran en el procedimiento de creación normativa, al tratarse de aspectos que les afectan e interesan directamente.
5. **QUINTO. Registro y turno.** Mediante acuerdo de ocho de agosto de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 210/2020, y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
6. **SEXTO. Admisión.** Posteriormente, por acuerdo de trece de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se les solicitó su respectivo informe, y le dio vista del asunto al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
7. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo de Veracruz.** El dieciocho de septiembre de dos mil veinte, Georgina Maribel Chuy Díaz, Subdirectora de Servicios Jurídicos del Congreso de Veracruz, en representación del Poder Legislativo de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:
- a) La acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, ya que no cumple con los elementos constitutivos para su procedencia, en atención a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política del país.
 - b) El artículo reformado no transgrede o contradice lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de constitucionales, ni el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo. El hecho de que se establezca que los pueblos y comunidades afromexicanas tendrán los derechos señalados en dicho artículo, no implica el menoscabo del derecho a la consulta previa, ya que no perjudica a la comunidad, al contrario, les beneficia.
 - c) El artículo impugnado no es inconstitucional ya que tiene la intención de que las personas afromexicanas sean visibilizadas y reconocidas. El no hacerlo es una forma de exclusión y una violación a sus derechos humanos.
 - d) Se actuó dentro del parámetro de lo dispuesto por la Constitución Política del país y de los convenios internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, por lo que la reforma no vulnera ningún derecho de las personas afromexicanas.
 - e) El Estado Mexicano, a través de las autoridades en su ámbito de competencia, tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los pueblos y comunidades afromexicanas, atendiendo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, consagrados en el artículo 1° de la Constitución Política del país. Con dicho sustento, el Congreso local realizó la reforma al artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución de Veracruz.
 - f) El decreto impugnado no vulnera el derecho a la consulta previa, toda vez que el artículo 2 de la Constitución Política del país señala que el deber de consulta se actualiza en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios o en aquellos casos en los que se vean afectados directamente, lo que no ocurre en el presente caso.
 - g) El derecho a la consulta no implica que deba llevarse a cabo siempre que los grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos donde se pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, cuando sea negativo. Por lo tanto, la reforma del artículo 5 de la Constitución de Veracruz no implicó necesariamente que el Congreso local debiera realizar una consulta previa, ya que no perjudica ni daña a los pueblos afromexicanos.
8. **OCTAVO. Informe del Poder Ejecutivo de Veracruz.** El dieciséis de octubre de dos mil veinte, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, en representación del Gobierno de la entidad, rindió su informe en los términos siguientes:

- a) Es cierto el precepto normativo del que se demanda su invalidez. El Poder Ejecutivo de Veracruz promulgó y publicó el Decreto número 551 que reforma el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución local.
 - b) La reforma del párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de Veracruz no transgrede los derechos e intereses de las comunidades o pueblos afromexicanos, ya que les reconoce ciertos derechos de rango constitucional, los cuales deberán ser plenamente garantizados y reconocidos por las demás leyes y autoridades estatales en el ámbito de su competencia.
 - c) No se actualiza algún supuesto que obligue a realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades afromexicanas, ante la inexistencia de acciones que puedan afectar sus intereses o derechos, ya que con la reforma al artículo impugnado únicamente se extienden y reconocen ciertos derechos a rango constitucional en la entidad.
9. **NOVENO. Pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.
10. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

11. **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 del país y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y la Constitución Política del país, así como de tratados internacionales.
12. **SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del país dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial².
13. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno **declaró inhábiles** para esta Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**.
14. Ahora bien, los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y se ordenó proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.
15. Al respecto, el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, estableció las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

¹ **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;
[...]

² **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.

16. En este contexto, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el Decreto número 551 publicado el cuatro de marzo de dos mil veinte. Por consiguiente, **el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del cinco de marzo hasta el diecinueve de agosto de dos mil veinte**, descontándose el periodo del dieciocho de marzo al dos de agosto por la suspensión de plazos antes mencionada.
17. Consecuentemente, toda vez que la demanda se presentó el tres de agosto de dos mil veinte, **la demanda de acción de inconstitucionalidad resulta oportuna.**
18. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos. En el caso, se impugnó el artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades afromexicanas.
19. Conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, 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 Humanos señala que le corresponde a quien la preside la representación legal.
20. En el presente caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve expedido por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.
21. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello.**
22. **CUARTO. Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Veracruz alegó que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia³, en relación con el diverso 105, fracción II, de la Constitución Política del país⁴, al considerar que la acción de inconstitucionalidad no cumple con los elementos constitutivos para su procedencia; en particular, señala que la reforma al párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política de la entidad, no transgrede ni contradice lo dispuesto en la Constitución Política del país.
23. Sin embargo, este argumento debe desestimarse, toda vez que se relaciona directamente con el estudio de fondo del presente asunto; es decir, versa en definir si era necesaria o no la realización de una consulta previa a los pueblos y comunidades afromexicanas.
24. De igual forma, no pasa inadvertido que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto número 551 que reformó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de Veracruz, publicado el cuatro de marzo de dos mil veinte en la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz.
25. No obstante, posterior a la presentación de la demanda, el veintidós de junio de dos mil veinte, se publicó el Decreto número 576 por el que se adicionó un párrafo tercero al artículo 5, recorriéndose los subsiguientes, de la Constitución de Veracruz, sin que hubiera habido alguna reforma en cuanto a la porción normativa en estudio. En ese sentido, se advierte que derivado de dicha adición, el párrafo séptimo impugnado únicamente pasó a ser el octavo, por lo que no ha cesado sus efectos y en nada cambia el estudio de fondo⁵.
26. **QUINTO. Estudio de fondo.** Corresponde a este alto tribunal determinar si la disposición impugnada de la Constitución Política del Estado de Veracruz es constitucional o de lo contrario, determinar su invalidez, en virtud de la omisión del Congreso local de llevar a cabo una consulta en materia de pueblos y comunidades afromexicanas.
27. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos esgrimió como concepto de invalidez que el Decreto número 551 que reforma el párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades afromexicanas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en el artículo 2 de la Constitución Política del país.

³ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

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.

⁵ En la acción de inconstitucionalidad 214/2020 el Pleno determinó que la reforma a las fracciones VI y VII del artículo 58 de la Ley de Educación de Sonora, realizada con posterioridad a la presentación de la demanda, que recorrían la conjunción “y”, al haber adicionado una fracción VIII, mantenían intacto su sentido normativo, por lo que no se consideró que hubieren cesado sus efectos.

Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra, Ministro Pardo Rebolledo y Ministra Piña Hernández.

28. A fin de dar contestación al concepto de invalidez hecho valer por la accionante, a continuación, se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos grupos para, posteriormente, aplicarla al caso concreto.
- A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**
29. Este alto tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2° de la Constitución Política del país y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
30. En la **controversia constitucional 32/2012**⁶, este Tribunal Pleno consideró que el derecho a la consulta se depende de los postulados del artículo 2° de la Constitución Política del país, 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 tanto, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Política del país, así como de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo 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.
31. En dicho precedente, el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución local realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce. El Tribunal Pleno estableció que el municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del poder legislativo local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución local impugnada.
32. Así, se determinó que no constaba en juicio que el municipio de Cherán hubiera sido consultado —de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban— por lo que era claro que el proceder del poder legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.
33. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**⁷ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación era precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.
34. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**⁸ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses
35. De lo anterior, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas 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.
36. De igual forma, se ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

⁶ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros y Ministras 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 cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebollo 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 señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

⁷ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

⁸ Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

37. Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁹ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹⁰ se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.
38. Ahora bien, respecto a los pueblos y comunidades afromexicanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2º de la Constitución Política del país, a efecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además de señalar que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social¹¹.
39. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**, este alto tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses¹².
40. En la **acción de inconstitucionalidad 81/2018** este alto tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes¹³:
- Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas 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.
 - 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.
 - Fase de deliberación interna.** En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

⁹ Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras 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.

¹⁰ Resueltas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras 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.

¹¹ **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

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

¹² Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

¹³ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras 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.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras 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.

- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.
41. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el 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 legislador¹⁴, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba 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.
42. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente¹⁵.
43. Así, la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:
- a) **La consulta debe ser previa**. Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso¹⁶. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad¹⁷.
- b) **Libre**. Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta¹⁸. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación¹⁹.

¹⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

¹⁵ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

[...]

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

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este alto tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.

"181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso."

Nota: La Corte IDH cita a su vez "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N° 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio N° 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 83/2015, resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

¹⁸ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*"

¹⁹ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absqtle-03/information/absqtle-03-inf-03-es.pdf>>

- c) **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- d) **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- e) **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
44. En ese sentido, los Congresos locales, en el proceso de creación de las leyes, tienen el deber de consultar a los representantes de los pueblos y comunidades afromexicanas cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
45. En la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, el 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 constitucionalmente²⁰.
46. Dicho asunto constituye un importante precedente ya que generó una evolución del criterio que había sostenido el Pleno 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 implica la invalidez de la totalidad del decreto. Es decir, 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.
47. Con base en los precedentes citados, este alto tribunal considera que la consulta afromexicana se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: 1) como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien 2) como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.
48. El criterio de este alto tribunal en relación con el derecho de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad **136/2020**²¹, **164/2020**²² y **127/2019**²³, **201/2020**²⁴, **78/2018**²⁵, y **285/2020**²⁶.

²⁰ Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

²¹ Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez del Decreto número 460 por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

²² Resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras 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 al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez del Decreto número 703 que expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

²³ Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, relativo al estudio de fondo, respecto a declarar la invalidez del Decreto número 209 que reformó la Ley de Derechos y Cultura Indígena de Hidalgo, en la que se declaró la invalidez de diversos decretos que reformaron la Constitución Política y las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, Orgánica del Poder Judicial, de Derechos de los Pueblos Indígenas y Electoral, del Estado de Chihuahua. Ausente, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁴ Resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, se declaró la invalidez del Decreto que reformó el artículo 14 de la Constitución Política de Guerrero.

²⁶ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, se declaró la invalidez del Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los últimos, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

B. Análisis de la norma impugnada

49. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que el Decreto número 551 que reformó la Constitución Política del Estado de Veracruz vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades afromexicanas ya que se trata de una modificación que impacta significativamente en sus derechos, por lo que el Congreso local tenía la obligación de realizar la consulta respectiva.
50. Este Tribunal Pleno considera parcialmente **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades afromexicanas antes descrito. Para ello, se analizará si la reforma al párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz es susceptible de afectar los derechos e intereses de los pueblos y comunidades afromexicanas y si el Congreso local realizó la consulta respectiva.
51. En el estado de Veracruz de Ignacio de Llave habita un gran número de población que se considera a sí misma como afromexicana. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al año dos mil quince, en México existían un millón trescientos ochenta y un mil ochocientos cincuenta y tres (1,381,853) personas que se reconocen como afromexicanas, las cuales representaban el uno punto dos por ciento (1.2%) de la población total del país. En Veracruz, habitaban doscientos sesenta y seis mil ciento sesenta y tres (266,163) personas afromexicanas, lo que representaba el tres punto tres por ciento (3.3%) del total de dicho sector de la población.
52. De conformidad con el Censo de Población y Vivienda 2020, el dos punto cuatro por ciento (2.4%) de la población en el territorio nacional se considera afromexicana. De dicho total, en Veracruz habitan el dos punto siete por ciento (2.7%) de las personas afromexicanas, siendo el sexto estado en contar con el mayor número de personas pertenecientes a dicho grupo.
53. Por otro lado, de la exposición de motivos de la Iniciativa que dio origen a la reforma del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz, se observa que la entidad cuenta con diversas expresiones culturales que son testimonio de la participación de personas afromexicanas en el área, tales como los carnavales del Puerto, el son jarocho de Sotavento, los bailes, la comida y los nombres de varios pueblos como Mandinga, Matosa o Mozomba.
54. Ahora bien, este alto tribunal debe analizar si la reforma al párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas que habitan en la entidad.
55. El Decreto número 551 se publicó el cuatro de marzo de dos mil veinte en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz a fin de modificar el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución de la entidad en los siguientes términos:

Texto previo a la reforma	Texto reformado mediante Decreto número 551
<p>Artículo 5. (...)</p> <p>Corresponde al Estado promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades de afrodescendientes radicados en la Entidad, a través de la implementación de las políticas públicas pertinentes.</p>	<p>Artículo 5. (...)</p> <p>Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.</p>

56. De la transcripción anterior se desprende que el Congreso local modificó completamente el entonces párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución local para reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la entidad federativa y disponer que, en lo conducente, tendrán los derechos señalados en dicho artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

57. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía reconocer la validez del enunciado *“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz”*.
58. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, una minoría de cuatro votos, emitidos por las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán, se expresó a favor de la propuesta y por el reconocimiento de validez del primer enunciado del párrafo siete (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución de Veracruz; mientras que la mayoría de siete votos, emitidos por la señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, fue en contra y por la invalidez de la porción impugnada.
59. En consecuencia, dado el resultado obtenido en la votación, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del país²⁷, y 72, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia²⁸, se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 5, párrafo séptimo (ahora octavo), en su porción normativa *“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz”*.
60. Por otro lado, a consideración de este alto tribunal, la porción normativa *“Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”* es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades afromexicanas, ya que sí tiene una relación directa con sus derechos. Es decir, implica considerar qué derechos tendrán los pueblos y comunidades afromexicanas, cómo se aplicarán y garantizarán los mismos, y sus alcances.
61. Así, se advierte que dicha reforma es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades afromexicanas de la entidad, **al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos de dichos grupos**, en particular, los de libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.
62. Además, el Congreso local eliminó la obligación del Estado de promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades afrodescendientes, lo que claramente afecta directamente a dichos grupos. Al respecto, el artículo 4 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural establece la obligación de los Estados de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio²⁹.
63. Por su parte, el artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas señala que los pueblos tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, y que los Estados adoptarán en conjunto con los pueblos indígenas, las medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos³⁰. Es importante mencionar que, si bien la Declaración de las Naciones Unidas habla de pueblos indígenas, este Tribunal Pleno estima que le es aplicable de igual forma a los pueblos y comunidades afromexicanas.
64. Sin que sea necesario analizar si los cambios afectaban de manera positiva o negativa a dichos grupos, ya que como se señaló en el apartado anterior, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta.
65. Por tanto, toda vez que la reforma era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas, el Congreso local tenía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
66. No se soslaya que el Congreso local manifestó que con la reforma se pretendía dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del país, por lo que consideró necesario

²⁷ **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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

²⁸ **Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto

²⁹ El Estado Mexicano es parte de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural desde mil novecientos ochenta y cuatro.

³⁰ México votó a favor de la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

reformular el artículo 5, párrafo séptimo, de la Constitución local a fin de garantizar los derechos de todos los pueblos o comunidades afrodescendientes que habitan en dicha entidad. Inclusive, este Tribunal Pleno advierte que el texto del párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 5 de la Constitución local reitera el contenido del Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política del país. **No obstante, lo anterior no le exime de consultar a los pueblos y comunidades afromexicanas antes de emitir normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.**

67. Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**³¹, el Congreso del Estado de Hidalgo argumentó que las modificaciones legislativas que realizó al artículo 5 de la Constitución de la entidad se hicieron con el fin de armonizar la norma local con el artículo 2, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política del país. Sin embargo, este alto tribunal señaló que no se puede aceptar tal razonamiento ya que implicaría sustituirse en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y valorar qué es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de la consulta.
68. De igual forma, en dicho precedente se determinó que la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ya que les permite participar en la toma de decisiones que pueden afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.
69. Por tanto, para que se pueda hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas o afromexicanas, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.
70. De las anteriores consideraciones resulta claro que el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades afromexicanas ya que —aunque se reitera el contenido del Apartado C del artículo 2° de la Constitución Política del país— considerar lo contrario sería privarles de la oportunidad de opinar sobre un tema que les impacta directamente en sus derechos. Máxime que como se señaló, derivado de la reforma se eliminó la obligación de la entidad de promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades de afromexicanas.
71. Además, este Tribunal ya ha señalado que **no basta con reproducir lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Política del país**, ya que sus alcances son mucho más amplios; exigen que el legislador local desarrolle y dé contenido a los principios constitucionales, adaptándolo a la realidad particular de los estados y ello sólo se logra en colaboración con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
72. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta afromexicana tiene una doble justificación. Por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles. Por otra parte, permite escuchar las voces de un grupo históricamente discriminado e invisibilizado y enriquecer el diálogo con propuestas que posiblemente la autoridad legislativa no habría advertido unilateralmente.
73. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto número 551 no se desprende que el Congreso de Veracruz haya previsto una etapa adicional a fin de consultar previamente a los pueblos y comunidades afromexicanas de la entidad para reformar el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política de Veracruz. Lo anterior fue corroborado con los informes rendidos por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa al señalar que no existía la obligación de realizar la consulta correspondiente.
74. Por todo lo anterior, este alto tribunal considera que es **fundado** el argumento de la accionante, por lo que lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 5°, párrafo séptimo (ahora octavo), de la Constitución Política del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 551, en la porción normativa que señala: *“Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”*.

³¹ Resueltas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. En contra, Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

- 75. SEXTO. Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia³², señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
- 76.** De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 5°, párrafo séptimo (ahora octavo), de la Constitución Política del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 551, en la porción normativa que señala: “*Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión*”.
- 77.** Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020³³, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-COV2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política del país, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la declaración de invalidez del párrafo séptimo del artículo 5° de la Constitución Política del Estado de Veracruz debe postergarse por doce meses.
- 78.** Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Veracruz cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente párrafo, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta de los pueblos y comunidades afromexicanas.
- 79.** Se vincula al Congreso del Estado de Veracruz para que dentro de los doce 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 quinto de esta decisión la consulta a los pueblos y comunidades afromexicanas y, dentro del mismo plazo, emita la legislación respecto al reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, así como de sus derechos, incluidos los culturales.
- 80.** El plazo establecido permite que no se prive a los pueblos y comunidades afromexicanas de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Veracruz atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en relación con el precepto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 81.** Debe destacarse que este criterio ha sido reiterado por el Pleno de este Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad **176/2020³⁴, 193/2020³⁵, 78/2018³⁶, 179/2020³⁷, 214/2020³⁸;131/2020 y su acumulada 186/2020³⁹, y 285/2020⁴⁰.**

³² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- 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;
- V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

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

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

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

³³ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos relativo a los efectos.

³⁴ Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

³⁵ Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

³⁶ Resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos, relativo a los efectos en términos generales. En contra, la Ministra Piña Hernández.

³⁷ Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

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

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa *“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz”*, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551 publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte.

TERCERO. Se **declara la invalidez** del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa *“Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”*, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551 publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte, tal como se establece en el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada **surtirá sus efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afromexicana, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento del artículo 5, párrafo octavo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento del artículo 5, párrafo octavo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo y por el sobreseimiento del artículo 5, párrafo octavo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa *“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz”*, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como el señor Ministro Pérez Dayán votaron a favor. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

³⁸ Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

³⁹ Resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

⁴⁰ Resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales. Por mayoría de nueve votos respecto al plazo de dieciocho meses, en contra, el Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa "Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afroamericana, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de seis de junio de dos mil veintidós, previo aviso a la Presidencia.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 210/2020, 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 de siete de junio de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 551, que reforma el artículo 5, párrafo séptimo (ahora octavo), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Por una mayoría de siete votos¹, el Pleno votó en contra de propuesta de validez que presenté en el proyecto y determinó invalidar la porción: *“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz”*; sin embargo, al no alcanzar la mayoría calificada requerida para expulsarla del ordenamiento jurídico, la acción se desestimó en relación con esta porción.

Por otra parte, con unanimidad de once votos, el Pleno declaró la invalidez de la porción: *“Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”* de la norma impugnada, al considerar que el Congreso local no realizó la consulta exigida, lo que transgredió en forma directa el artículo 2° de la Constitución Política del país; así como el numeral 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Respetuosamente no comparto la decisión mayoritaria de declarar la invalidez de la primera porción normativa del artículo impugnado, la cual si bien no alcanzó la votación calificada requerida por el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política del País para expulsar la norma del orden jurídico², lo que llevó a que se desestimara la acción, lo cierto es que finalmente no existe un pronunciamiento expreso de este Tribunal Pleno en el sentido de que la norma reclamada es válida. Por esta razón, considero necesario retomar, en forma de voto particular, los principales argumentos que sostuve en el proyecto que presenté a consideración de este Alto Tribunal.

Comentarios previos.

Existe un marco constitucional y convencional que parte del artículo 2º, en relación con el 1º, de la Constitución Política del país³, y con los numerales 2.1, 6.1 y 6.2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴, a partir de los cuales se establece que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Los preceptos convencionales referidos son los siguientes:

¹ En el proyecto propuse reconocer la validez de la porción normativa, sin embargo, dicha postura sólo alcanzó cuatro votos a favor de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Yasmín Esquivel Mossa y de la suscrita, así como del Ministro Alberto Pérez Dayán.

² 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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

³ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...)

Artículo 2º (...)

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

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

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

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

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

⁴ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve en Ginebra, Suiza. Ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entrada en vigor para México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Artículo 6

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

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

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

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

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

*[énfasis añadido].

En términos generales, el Pleno había estado considerando, desde la controversia constitucional 32/2012⁵, que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a pueblos y comunidades indígenas fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

En ese precedente se determinó que **no constaba** que el municipio indígena de Cherán hubiera sido consultado de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el Poder Legislativo local había violado sus derechos y entonces se declaró la invalidez de las normas impugnadas. Más aún, el Municipio actor argumentó que, si bien se realizaron algunos “foros de consulta”, lo cierto es que no fueron procedimientos adecuados con los representantes, fueron suspendidos y reanudados sin el quórum necesario y sin cumplir con el objetivo de consultarles; cuestión que el Poder Legislativo local no contravirtió y sólo basó su argumentación en el contenido de la reforma.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del país, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes para los pueblos y comunidades indígenas que considera la falta de consulta como una trasgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, cuando se invalidó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León⁶. En este caso se impugnaba una ley fundamental para este grupo en situación de vulnerabilidad, pues estaba orientada a regular aspectos torales de sus vidas.

⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Vallis Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. En contra, el Ministro Franco González Salas. Esta controversia fue promovida por diversos integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal, ‘representantes’ del Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de ese estado que regulaban la composición, libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas. El Tribunal Pleno determinó que de una interpretación de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a la luz de los diversos 1° y 2° de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, por lo que las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional, previo al proceso de creación, para consultarles las normas que son susceptibles de afectarles. Cabe mencionar que el Pleno retomó aquí el criterio que el mes de mayo del año anterior había adoptado la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 631/2012.

⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Ausente, el Ministro Pérez Dayán. La reforma a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Nuevo León introdujo el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena y afromexicana, se reconocieron derechos de protección a la asimilación, a recibir asistencia financiera y técnica, al autogobierno, entre otros. El Tribunal Pleno sostuvo que “para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.”

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una trasgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, al pensar que, desde una posición cómoda, por mayoría y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de las legislaturas, que suelen idear provisiones muy responsables y beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la normativa que se propone le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como el tomado como ejemplo, donde toda la ley se encamina a colisionar por la falta de consulta. En otras ocasiones son artículos aislados en temas de dudosa afectación para grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a pueblos y comunidades indígenas, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017, relacionada con la materia de transparencia, en la que discutimos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y en mayoría de ocho determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de comunidades indígenas no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma⁷.

También podemos contar como ejemplo la controversia constitucional 38/2019, donde a una mayoría de nueve nos pareció que no se afectaban derechos indígenas en la integración constitucional del Cabildo⁸. La reforma impugnada simplemente definía a los presidentes de comunidad y los integraba al Cabildo con voz y voto, de manera que consideramos que no impactaba en los derechos de pueblos y comunidades indígenas porque no se dirigía a estos, y tampoco se hizo valer.

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019⁹. En estos casos, sopesando lo que es “afectación” y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta como proponía oficiosamente el proyecto.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de tres de noviembre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la necesidad de dicha consulta.

⁹ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Voto particular.

Como lo adelanté, el presente caso es una muestra de las divergencias que siempre han estado latentes en el Tribunal Pleno en cuanto al principio de afectación de las normas relacionadas con pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Como señalé al inicio del presente documento, la propuesta de proyecto que sometí a consideración de este Alto Tribunal consistió en declarar, por un lado, la constitucionalidad de la primera porción normativa del artículo impugnado que indica “*Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz*”. Sin embargo, únicamente cuatro integrantes del Pleno votamos a favor de esta propuesta, mientras que los otros siete votaron por la inconstitucionalidad. Por lo tanto, al no alcanzar la mayoría calificada requerida para expulsarla del ordenamiento jurídico, la acción se desestimó en relación con esta porción.

Así, si bien finalmente la norma no se expulsó del ordenamiento jurídico, considero importante precisar, a manera de voto particular, las razones por las cuales en el proyecto sostuve que resultaba necesario reconocer su validez.

De la lectura de la norma advierto que, si bien está dirigida a personas y comunidades afromexicanas, lo cierto es que es una disposición que no establece derechos ni obligaciones, ni distribuye competencias, ni desdobra en principio políticas públicas, ni define cómo son ni cómo deben ser las comunidades afromexicanas (de manera que la definición misma quizá fuera lesiva). Se limita a explicar que a los pueblos y comunidades afromexicanas se les reconoce como parte de la composición pluricultural de Veracruz, y esta reforma sigue a su homóloga a nivel nacional, que implicó una consulta del 21 de junio al 4 de agosto de 2019 donde la comunidad afromexicana del país manifestó estar de acuerdo con los términos de ese reconocimiento nacional, que ahora se recogió en Veracruz.

El reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades afromexicanas es una de las demandas más importantes del movimiento afromexicano¹⁰. Tan es así que, en el 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado Mexicano emprender acciones para reconocer jurídicamente a las poblaciones afromexicanas a fin de combatir la discriminación y el racismo¹¹.

Inclusive, se ha considerado que la falta de referencias y reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas no se debe a una “*omisión deliberada, es que ni siquiera se tenía un diagnóstico claro de su condición de grupo discriminado, a pesar de que ya se habían realizado por cinco años consecutivos los Encuentros de Pueblos Negros en comunidades de Oaxaca y Guerrero*”¹².

Por su parte, de las exposiciones de motivos de las iniciativas que dieron origen a la adición del nueve de agosto de dos mil diecinueve al Apartado C del artículo 2° de la Constitución Política del País, observo que el reconocimiento constitucional pretende seguir la línea de terminar con la invisibilidad de las personas, pueblos y comunidades “afrodescendientes”, y brindarles el reconocimiento explícito de su existencia y sentar las bases jurídicas para el ejercicio de sus derechos, a título individual o colectivo.

Asimismo, pretende saldar la deuda histórica con las personas afromexicanas y cumplir con los mandatos internacionales, reconociéndolas en la Constitución como una de las tres raíces culturales, sociales e históricas de México y como sujetas de derecho público.

Por otro lado, advierto que en el Dictamen de la Iniciativa de Decreto que reforma el párrafo séptimo del artículo 5° de la Constitución de Veracruz se considera que las personas “afrodescendientes” deben ser visibilizadas y reconocidas, ya que no hacerlo, es una forma de exclusión y una violación a sus derechos humanos.

En ese sentido, considero que el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, como parte de la composición pluricultural de la entidad, buscó ponerles bajo el reflector y saldar una deuda pues se trata de un grupo que ha sido históricamente ignorado y discriminado, de tal forma que invalidar dicho reconocimiento es retroceder pues solamente se trataba de un reconocimiento pleno y que no constituía una afectación, sino todo lo contrario: un reconocimiento sin paternalismos. Razón por la cual mi propuesta en el proyecto fue reconocer su validez.

Por las anteriores cuestiones, aun cuando la acción respecto a este punto se desestimó, emito el presente voto particular dado que considero que este asunto representaba una importante oportunidad para reconocer expresamente la validez de una porción normativa que tuvo como finalidad principal el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural.

¹⁰ Iturralde Nieto, Gabriela, “Afromexicanos: enredos y certezas contemporáneos” en en Harp Iturrabarría, Susana (Coord. Editorial), *Afroméxico*, Senado de la República LXIV legislatura, pág. 89.

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, CERD/C/MEX/CO/16-17, nueve de marzo de dos mil doce, párr. 10. El Comité señala que, a pesar de reiteradas recomendaciones y solicitudes, la situación de los afrodescendientes se encuentra invisibilizada.

¹² Haas Paciuc, Alexandra, “Igualdad, identidad intercultural y reconocimiento: la lucha de la comunidad afromexicana en nuestro país”, en Harp Iturrabarría, Susana (Coord. Editorial), *Afroméxico*, Senado de la República LXIV legislatura, 2019, pág. 99

Voto aclaratorio.

Por otra parte, en el proyecto que presenté a consideración de este Alto Tribunal propuse la invalidez de la porción: “*Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión*” de la norma impugnada, lo cual sí alcanzó votación unánime. Esto, al determinarse que la misma afectaba a la población afromexicana de tal forma que el Congreso local tenía una obligación de consultarla, en términos de lo dispuesto por el artículo 2° de la Constitución Política del país, así como el numeral 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de tal forma que por no hacerlo la norma resultaba inválida.

En principio, la norma luce favorable a los pueblos y comunidades afromexicanas, pero me parece que no es del todo neutra porque “los derechos que establezcan las leyes”, ya los poseen por ser mexicanos, lo que la norma hace es señalar que *solamente* pueden aspirar a los “que establezcan las leyes”, y resulta que tales leyes fueron creadas **antes** del paso histórico de reconocer a estos pueblos y comunidades como una parte fundamental del mosaico pluricultural de México. Es decir, el marco jurídico existente, al que se dice que pueden aspirar estos pueblos y comunidades, es a **uno que no los contemplaba**.

Lo que hace el Congreso local es visibilizar los derechos de estas comunidades, pero lo hace paternalmente, por eso la consulta resulta necesaria, pues podrían por ejemplo requerir no sólo el reconocimiento de los derechos previstos en las leyes (que a mi parecer sale sobrando), sino también de un tipo de arreglos jurídicos **especiales** y **adicionales** según las particularidades de su entorno y sus arraigos culturales.

Esa hubiera sido la justificación de este precepto, contener en sí misma la idea de desdoblarse más y mejores derechos. Por eso, se propuso la invalidez porque este reconocimiento se limita a los derechos “que establezcan las leyes”, pues se está limitando el horizonte de derechos a los que pueden aspirar los pueblos y comunidades indígenas. Sabemos que el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas ha avanzado lentamente en sus derechos, de manera que el conjunto de leyes bien puede estar **impregnado de esta marginación de la que han sido objeto históricamente**.

Como he sostenido en distintos precedentes, considero que es **absolutamente reprochable** que, a pesar de esta fuerza convencional, el legislativo local haya omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios pueblos y comunidades afromexicanas.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece referir con los propios instrumentos internacionales que mandatan consultar. Por ejemplo, el artículo 35 del citado Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas dice: “*La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales*”.

Una lectura empática del Decreto de reforma a la Constitución de Veracruz sugiere **prima facie** que el párrafo reformado es positivo en su totalidad para los pueblos y comunidades indígenas, al establecer que tendrán los derechos señalados en ese artículo, en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión. Al invalidar el decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a pueblos y comunidades indígenas, históricamente soslayados?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sus integrantes sean quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional me parece necesaria una primera fase valorativa, aunque sea **prima facie**, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

En ese sentido, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, **podiera** constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que sería necesaria una aproximación valorativa **prima facie**. En este caso, es posible que el Decreto que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, contuviese modificaciones susceptibles de impactar positivamente en las comunidades indígenas.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria¹³, quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez de los preceptos, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haberse consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refieren el Convenio 169 de la OIT representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, ya sea de forma directa o indirectamente (pero bajo encomienda, siguiendo los parámetros y con el auxilio de instituciones especializadas), y con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado¹⁴.

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de “afectación” ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de “afectación” no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 once fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y aclaratorio formulado por el señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de siete de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 210/2020, 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 veinticinco de octubre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹³ **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, actos u omisiones 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; [...]

¹⁴ Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

