

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Decreto número 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del **Código Electoral del Estado de Hidalgo**, publicado el 9 de septiembre de 2019 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

- Derecho de participación política.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones señaladas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, el decreto cuya declaración de invalidez se solicita fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 09 de septiembre de 2019, por lo que el plazo para promover la acción corre del martes 10 del mismo mes al miércoles 09 de octubre del presente año.

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“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;*

(...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

IX. Introducción.

De forma preliminar, conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad por parte de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar la totalidad del orden jurídico y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, la finalidad que se pretende consiste en generar, en todos los casos, un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

En el medio de control constitucional que nos ocupa, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la compatibilidad con el bloque de constitucionalidad del Decreto número 203 por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual fue divulgado mediante el Periódico Oficial de esa entidad federativa del 9 de septiembre de 2019.

Como se desarrollará en el concepto de invalidez, el Decreto 203 modificó diversas cuestiones de la codificación local aludida; sin embargo, como se desprende del Dictamen correspondiente, uno de sus objetivos fundamentales consistió en adicionar diversas disposiciones para atender los reclamos de los pueblos y comunidades indígenas y hacer efectiva su autodeterminación política, así como su derecho a la participación y representación política, para lo cual se adicionó un Título X Bis denominado “De la Participación de los Hombres y Mujeres Indígenas en los Cargos Públicos”.¹

Dicho título se compone de seis apartados que regulan entre otras cuestiones los siguientes aspectos:

- El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a designar la forma de elección de sus autoridades municipales.
- Los procedimientos de consulta indígena.
- Prevenciones generales en elección por sistemas normativos internos.
- La representatividad indígena municipal en elecciones por sistema de partidos.
- Mecanismos relativos a la representación indígena en los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.

Asimismo, hubo algunas adiciones al Capítulo VII del citado cuerpo normativo, en el que se regula la organización y las facultades de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral hidalguense, con el fin de crear una Dirección de Derechos

¹ El dictamen rendido por la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Hidalgo, el 27 de agosto de 2019, visible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/trabajo_legislativo/Dictamenes/DICTAMEN-134.pdf

Político Electorales Indígenas, a la cual le corresponde procurar las condiciones de coadyuvancia y protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, fomentar el desarrollo de políticas en la materia, así como estudiar y analizar implicaciones de los derechos políticos de este sector dentro del marco del sistema local y la normatividad correspondiente, entre otros.

Por tales motivos, esta Institución Nacional estima que el Decreto número 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo son susceptibles de afectar directamente a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad, en virtud de que se agregó todo un andamiaje jurídico encaminado a garantizar la participación política de las personas que pertenecen a dichos pueblos y comunidades.

Lo anterior implica que las modificaciones tienen un verdadero impacto significativo en su esfera y en el ejercicio de su autodeterminación política y social, particularmente por lo que respecta a sus derechos de participación y representación política, así como el derecho de aplicar sus propios sistemas normativos en la materia, entre otros.

Por lo tanto, a juicio de este Organismo Autónomo encargado de la protección y defensa de los derechos fundamentales, la expedición del decreto legislativo antes referido debió atender los más altos estándares internacionales y nacionales para garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas que residen en el territorio hidalguense.

Sin embargo, se estima que, en el caso concreto, no se respetaron dichos parámetros en materia de consulta a pueblos y comunidades indígenas, dado que, de la revisión al proceso legislativo del cual derivaron las disposiciones a las que se ha hecho referencia.

Esta Comisión Nacional advierte que si bien se llevaron a cabo algunos foros a partir de convocatorias públicas con la finalidad de generar un espacio en el cual pudiera abrirse el intercambio de ideas y visiones entre las autoridades y los pueblos y comunidades indígenas en Hidalgo, estos eventos no colmaron los

elementos que deben caracterizar una consulta indígena, argumentos que serán expuestos con profundidad en el concepto de invalidez que se hace valer.

Este Organismo Nacional reconoce el esfuerzo del Congreso de Hidalgo para garantizar los derechos políticos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, pues debe destacarse que la mayor parte de las normas adicionadas en materia indígena al Código Electoral local constituyen cuestiones progresivas y acciones afirmativas que previamente no se encontraban previstas dentro del orden jurídico de la entidad, situación que se encontraba pendiente desde 1990 con la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, así como desde la reforma al artículo 2º constitucional del año 2001.

No obstante, también se considera que, toda vez que se trató de medidas legislativas susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades, debieron ser consultados cumpliendo con todos y cada uno de los criterios nacionales e internacionales que se han desarrollado con amplitud por la jurisprudencia interamericana y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de dar una participación efectiva a estos grupos en la adopción de las decisiones estatales que tengan incidencia en la vida indígena.

En ese sentido, al momento de legislar o de tomar otro tipo de decisiones políticas trascendentales en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, no basta con la intención unilateral del Estado, sino que es imperativo que busque abrir espacios y canales idóneos y culturalmente adecuados para que exista un diálogo eficaz con la finalidad de alcanzar los acuerdos necesarios con los sectores indígenas.

De cumplirse lo anterior, los pueblos y comunidades indígenas estarían en posibilidad de manifestar su pleno consentimiento previo, libre e informado y, con ello, llegar a un convenio con las autoridades correspondientes, adoptando las medidas conjuntamente y de la mejor manera en que se adapten a su cosmovisión y prácticas tradicionales o ancestrales.

Asimismo, es relevante mencionar que acudieron ante esta Institución Autónoma por lo menos 6 personas, quienes se autoadscribieron como indígenas residentes en el territorio del estado de Hidalgo, para manifestar sus inquietudes en relación con la violación de su derecho a la consulta previsto en el parámetro de regularidad constitucional, solicitando que se interpusiera la acción de inconstitucionalidad correspondiente en contra del decreto ahora impugnado.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo para la actuación de las autoridades, que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional –consciente de su papel– pone el tema a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto 203 que modificó y adicionó diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el 9 de septiembre de 2019, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, en virtud de que se trata de una reforma que impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades dado que regula cuestiones relativas a su derecho de autodeterminación, representación y participación política y, por tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto controvertido, se advierte que no se llevó a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el Decreto que modificó el Código Electoral del Estado de Hidalgo vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

Para ello, por una cuestión de orden metodológico, su análisis se dividirá en tres apartados, a saber:

- a) En el primero se abundará sobre el marco regulatorio del derecho a la consulta previa, los parámetros internacionales que lo rigen, así como la jurisprudencia de ese Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el particular.
- b) Por otro lado, en el segundo apartado se hará alusión al contexto en el cual se desarrolló la expedición del decreto impugnado, así como los hechos que constituyen sus antecedentes.
- c) Finalmente, el tercer apartado se destinará a analizar el decreto sujeto a escrutinio constitucional, a efecto de evidenciar la vulneración al derecho a la consulta de las comunidades indígenas del estado de Hidalgo, ya que no fueron consultados conforme a los parámetros establecidos en la materia.

A. Derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

El artículo 2° de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales,

económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.²

Las personas, pueblos y comunidades originarias gozan de todos los derechos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el estado mexicano. Adicionalmente se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos reconocidos en su favor, los cuales se encuentran fundamentalmente consagrados en el citado numeral 2 de la Norma Fundamental, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) u orientadores como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como esa propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, las normas jurídicas deben ser acordes con los mismos, y la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.

Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen ahora el parámetro de control

² “**Artículo 2o.** (...)”

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

(...)

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

(...).”

de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.³

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional donde encontramos dimensiones más protectoras, particularmente de acuerdo con el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes del cual México es parte, las cuales deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su obligatoriedad.

En efecto, es indispensable atender a lo prescrito por el artículo 1º, en concordancia con el diverso 133, de la Constitución Federal, que sientan las bases del bloque de constitucionalidad mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de defender, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas, inclusive aquéllos cuyo reconocimiento se encuentra en instrumentos internacionales.

Como se dijo, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6⁴ el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias, a partir del cual estatuye que los Estados partes se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

³ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, p. 202, del rubro: "**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**"

⁴ "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;

- 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.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- 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.
- Las consultas 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.

Por otro lado, el artículo 7° del citado Convenio⁵ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que

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.”

⁵ “**Artículo 7.**

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además,

atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

En ese sentido, se desprende que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta previa mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

Efectivamente, tal y como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente,

dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

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

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

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

en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.⁶ Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.⁷

La obligación de consultar a esos pueblos y comunidades tiene el propósito de asegurar sus derechos e intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan, lo cual implica determinados deberes de los Estados. Al respecto, el Tribunal Interamericano ha expresado que:

La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.”⁸

Así, dicho tribunal internacional ha precisado que los Estados tienen el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, **según sus costumbres y tradiciones, y que dicho deber requiere que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.** Asimismo, se ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben**

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

⁷ *Ibidem*, párr. 160.

⁸ *Ibidem*, párr. 166.

tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.⁹

La jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han ido determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades:¹⁰

a. La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.

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

⁹ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

¹⁰ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

c. La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir respecto de la medida a implementar de forma voluntaria, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.

d. La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Los parámetros anteriores han quedado de igual forma plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y texto siguientes:

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.
De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección

a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.”

De manera adicional a los anteriores estándares en la materia de consulta indígena que han sido establecidos principalmente por los criterios internacionales, en diversas ocasiones ese Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse mediante su jurisprudencia, la cual ha sido constante y progresiva sobre esta temática, en la que ha establecido otros criterios de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Específicamente, ese Tribunal Pleno emitió un criterio de suma relevancia al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada el 16 de marzo

de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.
- **Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.**
- No existía constancia en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.

Por otro lado, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,¹¹ así como al fallar la diversa 84/2016,¹² refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.
- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso

¹¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹² Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,¹³ ese Supremo Tribunal recordó que:

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una **fase adicional en el proceso de creación de las leyes** para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Los criterios antes referidos han sido enfáticos en cuanto a reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas dentro del parámetro de regularidad constitucional, a establecer la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se relacione con los intereses y derechos de los citados pueblos y comunidades originarias, de manera previa, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan.

Por otra parte, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del

¹³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.¹⁴

En cuanto a este mismo tópico, de igual relevancia, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo, al resolver el amparo en revisión 499/2015, que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.**¹⁵

Sin embargo, en ese precedente se puntualizó que lo anterior no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, puesto que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las comunidades indígenas deben ser consultadas **en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos** sobre su entorno.

En esos términos, la Segunda Sala refirió que las autoridades en general deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno, tomando en consideración los siguientes supuestos, los cuales son únicamente **enunciativos y no limitativos**:

- 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional,

¹⁴Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁵ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

- 2) el desalojo de sus tierras,
- 3) posible reasentamiento,
- 4) agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural,
- 5) destrucción y contaminación del ambiente tradicional,
- 6) desorganización social y comunitaria e,
- 7) impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.¹⁶

Con base en lo anterior han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, el cual, en suma, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible afectar sus derechos e intereses, de manera previa, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, por conducto de sus autoridades tradicionales representativas y de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados.

B. Antecedentes de la norma.

Una vez expuestos los estándares internacionales y nacionales atinentes al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en este apartado se hará referencia a los antecedentes y contexto del decreto impugnado en el presente medio de control constitucional, partiendo de las circunstancias particulares de los pueblos originarios en el estado de Hidalgo hasta la sucesión de acontecimientos que detonaron en la necesidad de emitir la regulación en materia indígena que hoy nos ocupa.

¹⁶Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, de la cual derivó la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: ***“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.”***

Lo anterior permitirá comprender cuál fue el desarrollo y las condiciones del procedimiento legislativo que le dieron origen.

i. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Hidalgo.

En primer lugar, es necesario referir algunos datos generales relativos a la población indígena en el estado de Hidalgo.

El estado de Hidalgo, es una de las entidades con mayor población indígena a nivel nacional, pues de acuerdo con la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹⁷, ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en 2010, en un total de 84 municipios en los que se divide política y administrativa la entidad federativa, habitaban personas identificadas como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

De un total estimado de 2'665,018 habitantes en la entidad federativa, alrededor de 575,161 personas son indígenas, lo que implica que el 21.58% del total de pobladores hidalguenses se identifican como integrantes o descendientes de algún pueblo o comunidad originaria.

A continuación, se muestra un cuadro en el cual se señalan los datos obtenidos en el catálogo de la CDI en 2010 sobre la población indígena en la entidad mencionada, por municipio:

HIDALGO				
No.	Municipio	Tipo de municipio	Población total	Población indígena
1.	Acatlán	Mpio. con población indígena dispersa	20,077	164
2.	Acaxochitlán	Municipio indígena	40,583	21,387
3.	Actopan	Mpio. con presencia indígena	54,299	6,497
4.	Agua Blanca de Iturbide	Mpio. con población indígena dispersa	8,994	102

¹⁷ Véase el Catálogo de localidades indígenas elaborado por la CDI en 2010, publicado en la siguiente liga electrónica: <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/>

5.	Ajacuba	Mpio. con población indígena dispersa	17,055	217
6.	Alfajayucan	Mpio. con presencia indígena	18,879	6,751
7.	Almoleya	Mpio. con población indígena dispersa	11,294	79
8.	Apan	Mpio. con población indígena dispersa	42,563	295
9.	El Arenal	Mpio. con población indígena dispersa	17,374	621
10.	Atitalaquia	Mpio. con población indígena dispersa	26,904	346
11.	Atlapexco	Municipio indígena	19,452	17,502
12.	Atotonilco el Grande	Mpio. con población indígena dispersa	26,940	459
13.	Atotonilco de Tula	Mpio. con población indígena dispersa	31,078	559
14.	Calnali	Municipio indígena	16,962	7,844
15.	Cardonal	Municipio indígena	18,427	15,400
16.	Cuautepec de Hinojosa	Mpio. con población indígena dispersa	54,500	582
17.	Chapantongo	Mpio. con población indígena dispersa	12,271	117
18.	Chapulhuacán	Mpio. con población indígena dispersa	22,402	2,912
19.	Chilcuautla	Municipio indígena	17,436	11,779
20.	Eloxochitlán	Mpio. con población indígena dispersa	2,800	37
21.	Emiliano Zapata	Mpio. con población indígena dispersa	13,357	90
22.	Epazoyucan	Mpio. con población indígena dispersa	13,830	256
23.	Francisco I. Madero	Mpio. con población indígena dispersa	33,901	2,469
24.	Huasca de Ocampo	Mpio. con población indígena dispersa	17,182	177
25.	Huautla	Municipio indígena	22,621	21,145
26.	Huazalingo	Municipio indígena	12,779	11,458
27.	Huehuetla	Municipio indígena	23,563	17,044
28.	Huejutla de Reyes	Municipio indígena	122,905	93,315
29.	Huichapan	Mpio. con población indígena dispersa	44,253	1,242
30.	Ixmiquilpan	Municipio indígena	86,363	55,613
31.	Jacala de Ledezma	Mpio. con población indígena dispersa	12,804	193
32.	Jaltocán	Municipio indígena	10,933	10,704

33.	Juárez Hidalgo	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	3,193	107
34.	Lolotla	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	9,843	2,805
35.	Metepec	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	11,429	221
36.	San Agustín Metzquitlán	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	9,364	62
37.	Metztitlán	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	21,623	3,754
38.	Mineral del Chico	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	7,980	77
39.	Mineral del Monte	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	13,864	138
40.	La Misión	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	10,452	94
41.	Mixquiahuala de Juárez	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	42,834	2,207
42.	Molango de Escamilla	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	11,209	328
43.	Nicolás Flores	<i>Municipio indígena</i>	6,614	5,302
44.	Nopala de Villagrán	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	15,666	107
45.	Omitlán de Juárez	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	8,963	125
46.	San Felipe Orizatlán	<i>Municipio indígena</i>	39,181	29,918
47.	Pacula	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	5,049	285
48.	Pachuca de Soto	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	267,862	20,112
49.	Pisaflores	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	18,244	438
50.	Progreso de Obregón	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	22,217	1,516
51.	Mineral de la Reforma	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	127,404	6,359
52.	San Agustín Tlaxiaca	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	32,057	716
53.	San Bartolo Tutotepec	<i>Municipio indígena</i>	18,137	10,148
54.	San Salvador	<i>Municipio indígena</i>	32,773	14,716
55.	Santiago de Anaya	<i>Municipio indígena</i>	16,014	13,577
56.	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	33,495	997

57.	Singuilucan	Mpio. con población indígena dispersa	14,851	157
58.	Tasquillo	Municipio indígena	16,865	10,491
59.	Tecozautla	Mpio. con presencia indígena	35,067	6,307
60.	Tenango de Doria	Mpio. con presencia indígena	17,206	6,835
61.	Tepeapulco	Mpio. con población indígena dispersa	51,664	701
62.	Tepehuacán de Guerrero	Municipio indígena	29,125	18,210
63.	Tepeji del Río de Ocampo	Mpio. con presencia indígena	80,612	5,797
64.	Tepetitlán	Mpio. con población indígena dispersa	9,940	506
65.	Tetepango	Mpio. con población indígena dispersa	11,112	105
66.	Villa de Tezontepec	Mpio. con población indígena dispersa	11,654	180
67.	Tezontepec de Aldama	Mpio. con población indígena dispersa	48,025	983
68.	Tlanguistengo	Municipio indígena	14,037	6,309
69.	Tizayuca	Mpio. con población indígena dispersa	97,461	4,512
70.	Tlahuelilpan	Mpio. con población indígena dispersa	17,153	404
71.	Tlahuiltepa	Mpio. con población indígena dispersa	9,753	137
72.	Tlanalapa	Mpio. con población indígena dispersa	10,248	65
73.	Tlanchinol	Municipio indígena	36,382	24,776
74.	Tlaxcoapan	Mpio. con población indígena dispersa	26,758	362
75.	Tolcayuca	Mpio. con población indígena dispersa	13,228	272
76.	Tula de Allende	Mpio. con población indígena dispersa	103,919	1,473
77.	Tulancingo de Bravo	Mpio. con presencia indígena	151,584	11,520
78.	Xochiatipan	Municipio indígena	19,067	18,998
79.	Xochicoatlán	Mpio. con población indígena dispersa	7,320	196
80.	Yahualica	Municipio indígena	23,607	22,370
81.	Zacualtipán de Ángeles	Mpio. con población indígena dispersa	32,437	2,953
82.	Zapotlán de Juárez	Mpio. con población indígena dispersa	18,036	305

83.	Zempoala	Mpio. con población indígena dispersa	39,143	695
84.	Zimapán	Mpio. con presencia indígena	38,516	8,077
TOTAL			2,665,018	575,161

Del cuadro anterior es posible obtener los siguientes datos:

- En 22 municipios más del 50% de la población es considerada indígena (lo que constituye un 25% del total de municipios en los que se divide el estado), los cuales son Acaxochitlán, Atlapexco, Calnali, Cardonal, Chilcuautla, Huautla, Huazalingo, Huehuetla, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, Jaltocán, Nicolás Flores, San Felipe Orizatlán, San Bartolo Tutotepec, San Salvador, Santiago de Anaya, Tasquillo, Tepehuacán de Guerrero, Tianguistengo, Tlanchinol, Xochiatipan y Yahualica.
- De esos municipios, 10 de ellos superan el 80% de la población considerada como indígena, como lo son Atlapexco, Cardonal, Huautla, Huazalingo, Jaltocán, Nicolás Flores, San Felipe Orizatlán, Santiago de Anaya, Xochiatipan y Yahualica.
- Asimismo, se aprecia que si bien hay municipios en donde la población indígena es considerablemente inferior al resto, como acontece en Tlanalapa, Pisaflores, Nopala de Villagrán, Omitlán de Juárez, La Misión, entre otros, es indudable que no existe municipio en el estado que no cuente con presencia de personas consideradas con ese carácter.

Por otra parte, es importante hacer notar que, de acuerdo con datos obtenidos en la Encuesta Intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2015,¹⁸ el estado de Hidalgo:

¹⁸ Encuesta Intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2015, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

- Ocupa el 5° lugar a nivel nacional con mayor población indígena, con un **36.1% del total de su población.**
- Un porcentaje del **14.2%** de población habla alguna lengua indígena.
- Mientras que un porcentaje de **9.3%** habla alguna lengua indígena y no habla español.
- De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, las lenguas indígenas más habladas en el estado son el náhuatl, el otomí (*hñähñu*), el tepehua y el mixteco.

De los datos expuestos podemos advertir que el porcentaje de población indígena en Hidalgo es trascendental, por lo que es necesario que las autoridades estatales reconozcan y garanticen los derechos de los que goza este sector.

ii. Contenido del Decreto impugnado.

El decreto número 203, publicado en el medio oficial de difusión del estado de Hidalgo el 9 de septiembre de 2019, tuvo por objeto reformar, derogar y adicionar diversos artículos del Código Electoral de esa entidad federativa, que introdujeron cambios en la regulación sobre distintas materias en una gran parte del articulado. A efecto de facilitar su comprensión, se sintetizan los temas como sigue:

- Notificaciones en los medios de impugnación.
- Regulación en el ejercicio del cargo en materia electoral.
- Violencia política contra las mujeres en razón de género.
- Rentabilidad, competitividad y paridad de género.
- Participación ciudadana.
- Centro de estudios para la democracia.
- Congreso Juvenil y parlamento juvenil.

- **Dirección de Derechos Político Electorales Indígenas en el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo (IEEH).**
- Fiscalización y propaganda conjunta.
- Financiamiento público y actividades de los partidos políticos.
- Requisitos de registro y plazos.
- Operatividad del Instituto Estatal Electoral.
- Órgano Interno de Control.
- Causales de nulidad de la elección.
- Candidaturas comunes y representación proporcional de regidores.
- Cuestiones relativas a los debates.
- Condiciones de reelección de diputados.
- **Derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas.**

Es de apreciarse que se introdujeron al Código Electoral estatal diversos cambios normativos que repercuten en el entramado jurídico que rige el sistema de participación política local en su conjunto en varios rubros.

Sin embargo, resulta de enorme relevancia para la presente impugnación las adiciones a los artículos 77 y 79 de la mencionada codificación. Dichos preceptos crean la Dirección de Derechos Político Electorales Indígenas dentro de la estructura de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral local (IEEH).

Asimismo, se adicionó todo un Título X Bis, denominado “De la Participación de los Hombres y Mujeres Indígenas en los Cargos Públicos”, que se divide en los siguientes cinco apartados:

- El **apartado A**, “De los pueblos y comunidades indígenas y su derecho a designar la forma de elección de sus autoridades municipales” (artículos 295 a al 295 e) que sustancialmente refieren al reconocimiento al derecho a la libre determinación y autonomía para integrar a sus propias autoridades, la posibilidad de presentar ante el Consejo General del IEEH, la solicitud para el cambio de modelo de elección de sus autoridades

municipales por sistemas normativos internos y los requisitos correspondientes a cubrir.

- El **apartado B**, “Del procedimiento de consulta” (artículos 295 f al 295 k), en el que, medularmente, se precisa el período que sigue el procedimiento para transitar de modelo de elección en los municipios que así lo soliciten, consistente en la consulta que efectuará el IEEH para determinar si se realiza o no el cambio, para lo cual se determinan las fases que sigue el proceso de consulta y su objeto.
- El **apartado C**, “De las prevenciones generales en elección por sistemas normativos internos” (artículos 295 l al 295 ñ), en donde de manera esencial se prevé que la convocatoria respectiva deberá ser pública, así como las garantías que los municipios que opten por elegir a sus autoridades municipales deben asegurar en los procedimientos de selección o designación, y la participación del IEEH en los mismos.
- El **apartado D**, “De la representatividad indígena municipal en la elección por sistema de partidos”, (artículo 295 o) que aborda cuestiones relacionadas con las reglas que deberán observar los partidos políticos en los ayuntamientos cuya elección sea mediante sistema de partidos, con el fin de garantizar su representatividad (cuota indígena).
- El **apartado E**, “Prevenciones comunes en elecciones por sistemas normativos internos y por sistema de partidos”, (artículos 295 p al 295 u) donde se contienen reglas para garantizar que los espacios de candidaturas indígenas sean ocupadas por miembros de esas comunidades y pueblos, que sean paritarios, así como que los actos y resoluciones emitidos por el IEEH o el Tribunal Electoral sean redactados en lenguas indígenas.
- El **apartado F**, “De la representatividad indígena en los poderes Legislativo y Ejecutivo” (artículos 295 v al 295 z) en los que se establecen normas generales en relación con la representatividad de los pueblos y comunidades en los referidos poderes locales.

Con la exposición anterior, resulta claro que con la introducción del Título X Bis en la legislación local impugnada se incluyeron diversas reglas relacionadas a la forma en que las personas que pertenecen a las comunidades y pueblos originarios participarán políticamente en la integración de sus autoridades municipales, ya sea mediante el sistema de partidos o bien, conforme a sus sistemas normativos internos, así como las formas de garantizar su representatividad en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por lo anterior, y tomando en consideración los antecedentes legislativos de las reformas de mérito, es dable concluir que uno de los objetivos de la modificación al Código Electoral hidalguense fue establecer reglas que permitan a las personas que forman parte de alguna comunidad y pueblos indígenas en el estado determinar el modelo de elección de sus autoridades municipales y otras relacionadas a las formas en que participarán políticamente en el estado, mediante la posibilidad de determinar –si cumplen con los requisitos legales– de permanecer bajo el modelo de partidos o bien, o bien, bajo su propio sistema normativo; así como garantizar su representatividad en el ayuntamiento y en el Congreso y en el Ejecutivo inclusive a nivel estatal.

iii. Hechos que dieron origen a la emisión del decreto reclamado.

Explicado el contenido fundamental del objeto de la reforma a la ley electoral en el estado de Hidalgo, es pertinente mencionar que el decreto impugnado debe entenderse en un contexto que fue generado a partir de diversas decisiones judiciales dictadas por el Tribunal Electoral, tanto local como Federal, las cuales constituyen parte importante de la causa que originó la incorporación del andamiaje normativo al que hemos hecho referencia en el subapartado que antecede en el Código Electoral.

El 6 de diciembre de 2018, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) emitió una sentencia que resolvió el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, expediente TEEH-JDC-056/2018, promovido por un ciudadano hidalguense en representación de una comunidad que indígena, en el cual controversió ante dicha autoridad jurisdiccional la omisión

legislativa atribuible al Congreso del Estado, entre otras cuestiones, consistente en la no armonización de la Constitución Política local ni la legislación respectiva de conformidad con la Ley Fundamental en materia indígena, pues consideró que debieron haberse creado apartados especiales en esos ordenamientos que previeran la forma en que los indígenas podrían competir para los cargos públicos y de elección popular, así como los lineamientos a los cuáles se sujetarían.

A juicio del Tribunal estatal el agravio resultó fundado, pues estimó que efectivamente la omisión reclamada resultaba violatoria de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo, en razón de que el artículo 5º, párrafo décimo, fracción III, de la Constitución del estado no se encontraba adecuado a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2015, en virtud de la cual se reformó la fracción III del apartado A del artículo 2º de la Constitución General de la República. Asimismo, advirtió que en el Código Electoral de la entidad tampoco existía armonización con la reforma constitucional aludida en las líneas anteriores.

Por ello, vinculó en su sentencia al Congreso hidalguense para que realizara las adecuaciones a la Constitución Política del Estado de Hidalgo en atención a lo que le ordenaba la Ley Suprema¹⁹ y determinara lineamientos o parámetros mínimos que garantizaran a los integrantes de las comunidades indígenas su participación política y su representación efectiva en los órganos de elección popular.

Por lo que, le indicó al legislador que dentro del proceso de decisión en las medidas legislativas antes indicadas debería dar la participación indispensable que les corresponde a las comunidades indígenas, por medio de los

¹⁹ “DECRETO por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Transitorios (...)

Segundo.- Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”

instrumentos o mecanismos que estimara pertinentes, respetando e involucrando la normativa interna de las diversas comunidades originarias.

Por otro lado, diverso ciudadano que se autoadscribió como indígena promovió un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales en el cual esencialmente reclamó, entre otras cuestiones, que el IEEH y el Congreso estatal no convocaron a los integrantes de los pueblos indígenas, a sus representantes y organizaciones para participar en los trabajos de la reforma electoral de conformidad con lo resuelto por el TEEH en el juicio antes mencionado. Dicho medio de impugnación se promovió ante el propio Tribunal Electoral local, recayéndole el número de expediente TEEH-JDC-011/2019.

Este expediente fue resuelto mediante sentencia pronunciada el 10 de abril de 2019, en la cual se estimó que el actor realizó una interpretación errónea de lo ordenado en el expediente TEEH-JDC-056/2018, en lo que respecta a que no se implementaron mecanismos de consulta sobre la reforma ya mencionada, pues la ejecutoria del primer juicio no se limitó a ordenar al Congreso a que realizara únicamente una consulta, sino lo que previó fue que se garantizara la participación indispensable de las comunidades indígenas, con el fin de que se les escuchara en el proceso de decisión en las medidas legislativas, **por medio de los instrumentos o mecanismos que estimara pertinentes**, no así una consulta como tal.

No obstante, esta última determinación fue recurrida ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual resolvió el 17 de junio de 2019 el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, expediente ST-JDC-76/2019, cuya sentencia –en la parte relacionada con la impugnación que nos ocupa– modificó el sentido de la resolución del TEEH impugnada.

Consecuentemente, resolvió que toda vez que el proceso de reforma electoral local es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, **es obligatorio y no optativo consultarles** (de manera previa, libre, culturalmente adecuada, informada y de buena fe), en virtud de que se trata de un derecho previsto en los artículos 2º, Apartado B, de la Constitución Federal y

6° del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En tal virtud, la Sala Regional de TEPJF ordenó hacer del conocimiento de la legislatura estatal que, dentro del proceso de la reforma electoral en materia indígena, era obligatorio efectuar la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas en los procesos correspondientes, ya que era inconcuso que se trata de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

iv. Convocatorias públicas para la consulta.

Así, el Congreso del Estado de Hidalgo, para dar cumplimiento a lo ordenado por los fallos mencionados en la sección inmediata anterior, el 5 de julio de 2019 emitió la convocatoria para la realización de la Consulta Indígena para la construcción de una reforma electoral, estableciendo que se llevarían a cabo una fase informativa y una consultiva dentro del proceso.²⁰

De dicho documento de convocatoria, se aprecian los siguientes datos relevantes:

- Se mencionó que las “Asambleas Regionales para la Construcción de una Reforma Política Electoral con perspectiva pluricultural” se llevarían a cabo el 5 de agosto de 2019.
- Se hizo un llamado a las y los indígenas, integrantes, representantes, autoridades tradicionales, autoridades municipales indígenas, comisariados ejidales, autoridades comunales, comités de servicios comunitarios, delegados, consejos y asambleas de comunidades y pueblos indígenas, organizaciones indígenas; organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación

²⁰ Convocatoria consultable en la siguiente liga electrónica:
http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/ini_comunpueblos/versiones/Convocatoria%20Indigena.pdf

especializadas, así como a otras personas interesadas en participar en mesas de discusión.

- Preciso que el objeto de la convocatoria era recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma en comento, así como conocer y discutir las tres propuestas de reformas que menciona la convocatoria y, en su caso, adherirse libremente a ellas, así como saber las inquietudes y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas en materia de representación política y electoral.
- Se fijaron siete sedes en las que se instalarían las mesas de discusión y propuestas, que serían en las cabeceras municipales de Ixmiquilpan, Tepeji del Río de Ocampo, Tulancingo, Huejutla, Zimapán, Molango de Escamilla y Tenango de Doria.
- Indico que las propuestas que podían presentarse también podrían ser por escrito, en el buzón físico destinado, o bien, por vía telefónica o mensajería instantánea.

Una vez realizadas las mesas de discusión en las sedes mencionadas, el Congreso del Estado habilitó una liga electrónica²¹ para que los interesados conocieran los resultados de las mismas, de las cuales es importante resaltar lo siguiente:

Respecto de la fase informativa de la consulta, se realizó lo siguiente:

- En el espacio web se describió el procedimiento que se llevó a cabo, puntualizando que durante la etapa informativa el personal administrativo del Congreso estatal efectuó visitas y entrevistas personales a los delegados de las comunidades, lo que le permitió llevar a cabo sus tareas de difusión y entrega de información.

²¹ <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/ini-comunpueblos/resultados.php>

- Se indicó que los documentos entregados son los siguientes:
 - a. Cartel de convocatoria;
 - b. Convocatoria tamaño doble carta en **español, nahuatl y hñahñü**;
 - c. Copias fotostáticas de las propuestas elaboradas por partidos políticos, el IEEH y de organizaciones indígenas;
 - d. Tríptico informativo de las sedes y del formato de consulta con sus características;
 - e. Buzón para la recepción de propuestas y opiniones; y
 - f. Papeletas para la exposición de propuestas y opiniones.

- Se mencionó que personal del Congreso estatal realizó actividades de difusión y entrega de la información y documentos ya precisados a las comunidades y pueblos originarios en la entidad.

De igual modo, para dar difusión a las mesas, se habilitó un sitio web en donde, además, se publicaron y difundieron diversos documentos (legislación, sentencias relevantes, artículos de investigación, etc.) y se contrataron espacios en radio en diversas radiodifusoras y en canales de televisión.

Ahora bien, se desprende que durante la fase consultiva:

- Se solicitó la colaboración de los Presidentes Municipales en cada una de las siete sedes regionales en las que se instalaron las mesas de discusión.

- Se nombró a un relator quien recibía las opiniones, propuestas e inquietudes por parte de los intervinientes que se expusieran en cada mesa, quien a su vez era el encargado de redactar la minuta de asamblea, dar lectura y hacer la entrega formal para la conformación del acta de asamblea final.

- Se publicaron los resultados, de los cuales se pueden extraer los siguientes datos:
 - Se registró un total de 798 asistentes en las siete sedes;

- Se presentaron 128 solicitudes en relación con la reforma; y
- Se contó con un total de 18 intérpretes, sin precisar las lenguas que hablaban ni la distribución que hubo de éstos en las distintas sedes.

De todo lo anterior, se desprende que previo a esta reforma legal no existían las condiciones normativas idóneas que garantizar la participación política de los indígenas en la entidad, es decir, cómo podrían competir por algún cargo de elección popular, cuya omisión desembocó en la promoción de juicios para la protección de los derechos político electorales, de cuya resolución se vinculó al Congreso estatal que debía realizar una consulta previa, libre culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades en los procedimientos de reforma correspondientes.

Una vez esbozados el contexto y los antecedentes del decreto ahora controvertido, en el apartado siguiente se verificará si el Congreso del estado cumplió a cabalidad con los parámetros mínimos que requiere una consulta indígena, y así dilucidar si se respetó o no ese derecho reconocido a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

C. Análisis del cumplimiento de los estándares de la consulta de manera previo a la emisión del decreto impugnado.

i. Procedencia de la consulta indígena.

En el primer apartado del presente recurso, se expuso que el derecho a la consulta previa constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que puedan afectar sus derechos e intereses.

En ese tenor, se erige como una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

Lo anterior, se traduce en determinados deberes de los Estados, los cuales deberán establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que les afecten e interesen directamente, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar un **impacto significativo sobre su entorno**.

Por su parte, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal indicó que las autoridades deberán atender al **caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno, tomando en consideración los supuestos generales indicados por dicha Sala.**²²

Con base en estos criterios, en primer lugar, es necesario determinar si en el caso las modificaciones legales en materia electoral son susceptibles de afectarles directamente y, de ser así, si se trata de medidas que constituyen un impacto significativo que amerite la procedencia de una consulta previa.

Al respecto, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se estima que el Decreto 203 controvertido, por virtud del cual, fundamentalmente, se adicionó el Título X Bis al Código Electoral local, es susceptible de afectarles directamente a los pueblos y comunidades indígenas hidalguenses, ya que el mismo se ocupa de establecer las condiciones que les permitirán ejercer su derecho a la libre determinación.

²² Véase la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, p. 1213, de rubro: "**PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.**"

Lo anterior, dado que en el mismo se regulan cuestiones atinentes a la posibilidad de elegir a sus propias autoridades municipales por sistemas normativos internos, así como otras condiciones para garantizar su representatividad en los órganos municipales, en el legislativo y en el ejecutivo, con lo cual resulta inconcuso que impacta en el ejercicio de sus derechos políticos, incidiendo en sus propias instituciones políticas y sociales.

En efecto, una parte fundamental de la reforma legal se refiere a la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas –en los municipios con población mayormente indígena– puedan solicitar al Instituto Electoral del Estado de Hidalgo cambiar el modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas de derecho interno o consuetudinario, así como las reglas a las que se sujetará el procedimiento específico a desarrollar por el referido Instituto para determinar la procedencia o no de la solicitud.

Ahora bien, en aquellos casos en que la elección de los ayuntamientos se sujeta al sistema de partidos, se previeron diversas normas cuyo objetivo es garantizar la representatividad de los indígenas, mediante el establecimiento de un determinado porcentaje de fórmulas de candidatos indígenas en las planillas para elegir a las autoridades municipales, con base en la población indígena.

De igual modo, el Título X Bis de la citada codificación estatal apunta a otras cuestiones relevantes de representatividad de los indígenas en los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de contener diversos principios y normas generales que harán operativo y funcional el sistema electoral estatal.

Asimismo, con motivo de la reforma, se instituyó al IEEH como el organismo encargado de realizar todas aquéllas gestiones necesarias para atender las solicitudes del cambio de modelo de elección, de convocar y realizar las consultas pertinentes, para el registro de candidatos indígenas y la verificación de requisitos, entre otros, respecto de los procesos de elección en municipios y comunidades que se rigen bajo el régimen electoral de sistemas normativos indígenas o de partidos, según corresponda, así como para la integración del Congreso del estado o para la elección del depositario del Ejecutivo local, ello, además de que se crea una dirección especializada en el mencionado instituto

enfocada en atender asuntos relacionados con los pueblos y comunidades indígenas.²³

Respecto de esto último, resulta relevante mencionar que se modificó el artículo 77 y se adicionó la fracción VII al artículo 79 del referido Código, para crear la Dirección de Derechos Político Electorales Indígenas en el IEEH, como la unidad encargada de generar las condiciones de coadyuvancia y protección de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas, para fomentar el desarrollo de políticas inclusivas y de acceso a la justicia, así como para desarrollar estudios y análisis relacionados con las implicaciones a los derechos de esos grupos, entre otras.

En esa virtud tomando en consideración la adición del título de mérito y los cambios realizados a los artículos 77 y 79 del ordenamiento en comento, resulta incontrovertible que regula aspectos que atañen directamente a los derechos político electorales de los pueblos indígenas del estado de Hidalgo, por tratarse de medidas legislativas orientadas a regular la forma en la que esos grupos elegirán a sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres, o bien, bajo el modelo de partidos políticos.

Máxime, si se resalta que las referidas modificaciones tienen por fin adoptar las medidas especiales para reconocer, proteger y respetar las prácticas sociales y las instituciones de esos pueblos, como lo establecen los artículos 4 y 5 del Convenio 169 de la OIT, así como el derecho a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus instituciones, en términos del diverso artículo 8 del citado tratado.

En lo que atañe a los derechos de participación política de esos pueblos y comunidades, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que tienen derecho a la libre determinación (artículo

²³ En similares consideraciones se resolvió la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 19 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

3),²⁴ derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (artículo 4)²⁵, a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5).²⁶

De manera que el derecho de participación política de los pueblos y comunidades indígenas conlleva a su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, ya sea interno, local y Federal, a elegir sus representantes políticos, a ser elegidos y ejercer cargos de representación popular en sus comunidades y en los tres órdenes de gobierno.

La posibilidad de que las comunidades o pueblos indígenas puedan decidir si cambiar el modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas de derecho interno o consuetudinario involucra el ejercicio a su derecho a la libre determinación, así como el reconocimiento de sus instituciones sociales y políticas.

Por lo anterior, es inconcuso que se trata de normas que impactan de manera significativa en sus derechos, así como en su vida o entorno, pues se trata de cuestiones que definirán la forma en que intervendrán políticamente en sus comunidades, **lo que significa que el Congreso estatal estaba obligado a realizar una consulta previa.**

²⁴ “**Artículo 3.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

²⁵ “**Artículo 4.** Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.”

²⁶ “**Artículo 5.** Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

ii. Cumplimiento en el caso concreto de los estándares en la materia.

Una vez evidenciado que por la trascendencia e impacto de las normas adicionadas, la consulta previa devenía necesaria y obligatoria, enseguida se procederá a examinar si la autoridad legislativa cumplió a cabalidad con los elementos mínimos que se deben observar al verificarse el procedimiento de consulta, que exige que se realice de manera previa, bajo sus propias costumbres y tradiciones, de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

Como se abordó con anterioridad, tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado dichos estándares mínimos para que la consulta sea efectiva y se garantice ese derecho reconocido a las personas indígenas.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso del Estado de Hidalgo, en caso de que sea calificada como una consulta la realización de las mesas de discusión indicadas en el apartado B, subapartado iv, del presente curso, o como las llamó dicho órgano legislativo: "*Asambleas Regionales para la Construcción de una Reforma Política Electoral con perspectiva pluricultural*" realizadas el 5 de agosto de 2019, no cumplieron con los elementos mínimos que deben verificarse para que sea efectiva y se respete ese derecho reconocido a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Con el motivo de evidenciar lo anterior, se realizará un examen a cada uno de los extremos que debió colmar la consulta indígena.

a. La consulta debe ser *previa a la medida legislativa*.

Tal como se refirió en apartados previos, la consulta debe llevarse a cabo antes de la publicación de la medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos y comunidades. Para ello, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los

representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Sobre este punto en específico, se observa que las modificaciones al Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicadas mediante Decreto número 203, siguieron un proceso legislativo complejo que se compuso por varias fases o etapas previo a su expedición.

Debe subrayarse que esta Comisión Nacional considera que las mesas de discusión llevadas a cabo para las adecuaciones normativas al Código Electoral estatal, previa convocatoria por el Congreso local, no constituyen una consulta en términos del Convenio 169 de la OIT. No obstante, podría estimarse que dichas mesas sí cumplieron con el requisito de ser previas.

Lo anterior, toda vez que dichos foros se efectuaron de manera anterior a la formulación del dictamen en comisiones,²⁷ su aprobación por el Pleno, expedición y publicación, en una fase adicional dentro del procedimiento legislativo, por lo que en ese sentido podría afirmarse, sin perjuicio de lo que determine ese Alto Tribunal, que se cumplió con dicho requisito.

b. La consulta debe ser *culturalmente adecuada*.

Al respecto, la Corte Interamericana determinó en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, que el deber de los Estados de llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones²⁸.

En el caso particular, este Organismo Autónomo estima que las mesas o *Asambleas Regionales*, en caso de calificarse como consultas previas, no se

²⁷ El dictamen rendido por la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Hidalgo, el 27 de agosto de 2019, visible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/trabajo_legislativo/Dictámenes/DICTAMEN-134.pdf

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 131.

llevaron a cabo de acuerdo con el requisito que se analiza, pues **no puede considerarse que la forma en que se realizó haya sido culturalmente adecuada.**

Como se aprecia en la convocatoria publicada en la página del Congreso del estado, aquélla se dirigió al público en general, con especial énfasis a las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Ante ello, la forma en la que se convocó a las personas interesadas no distinguió entre aquéllas que se autoadscriben como indígenas de quienes no se consideran con ese carácter, por lo que se siguió un procedimiento genérico que no atendió a las necesidades culturales que ese especial grupo de población requería.

Se observa que tanto la convocatoria como todos documentos que fueron puestos a disposición del público, así como la difusión en comerciales en radio y televisión en esos medios, se encontraban solamente en tres lenguas, a saber, español, náhuatl y hñahñü.

Aunque no pasa desapercibido que se procuró dar el mayor acercamiento a esas comunidades, tampoco escapa a la atención de este Organismo Autónomo que, cuando menos, de acuerdo con datos del INEGI, en la entidad existen otras dos lenguas que se hablan por un número considerable de la población originaria, esto es, la tepehua y la mixteca.

En ese sentido, la autoridad legislativa local no tomó en cuenta a esas comunidades que no hablan español, náhuatl ni hñahñü, por mencionar algunas de las variantes lingüísticas más relevantes en función de sus hablantes, y, por tanto, al ser la lengua parte integrante de su cultura, no fueron tomados en cuenta para participar y manifestar sus opiniones en la construcción de la citada reforma, lo cual resulta trascendental, pues como ya se hizo notar en dicho estado más del 14% habla alguna lengua indígena y un porcentaje de un poco más del 9.3% no habla español.

En ese aspecto, el legislador discriminó indirectamente, sin ninguna razón objetiva, a las personas que hablan ya sea la lengua tepehua o la mixteca, o bien, alguna otra no preponderante, como el tenek o pames, por mencionar

algunos,²⁹ lo que les imposibilitó intervenir con pertinencia cultural en el procedimiento legislativo y manifestar su opinión.

Así, se advierte una primera deficiencia en el procedimiento de consulta, la cual se traduce en la imposibilidad de que todas las comunidades indígenas que habitan el territorio de Hidalgo conocieran con certeza, en principio, que se llevarían a cabo las *asambleas regionales* y, por otro lado, cuáles eran las propuestas que presuntamente se discutirían.

Aunado a ello, en la denominada fase informativa se refirió que personal del congreso efectuó visitas y entrevistas personales con los delegados de las comunidades, para “llevar a cabo sus tareas de difusión y entrega de información”, circunstancia que tampoco puede considerarse como la idónea para asegurar que los indígenas conocieran el contenido y objeto de las propuestas.

Sobre el particular, no se precisa qué funcionarios son los que se encargaron de visitar o entrevistas a los pueblos y comunidades, si contaban con conocimientos o aptitudes sobre pueblos y comunidades indígenas, o si conocían o hablaban alguna de sus lenguas y, en todo caso, tampoco se advierte el acompañamiento de intérpretes que tuvieran conocimiento de su propia cultura e identidad, necesarios para hacerse comprender y explicar la trascendencia de las modificaciones legales.

²⁹ Es importante puntualizar que incluso la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo reconoce en su artículo 39, a las siguientes lenguas indígenas:

- a) Náhuatl, Sierra.
- b) Náhuatl, Huasteca.
- c) Náhuatl, Acaxochitlán.
- d) Hñahñu, Acaxohitlan.
- e) Hñahñu, Valle de Mezquital.
- f) Hñahñu, San Ildefonso Tepeji del Rio.
- g) Otomí, Tenango de Doria.
- h) Tepehua, Huehuetla.
- i) Tenek.
- j) Pames.
- k) Sin perjuicio de aquéllos que sean reconocidos o registrados posteriormente.

Con lo anterior se pretende demostrar que el Congreso no tomó las previsiones necesarias para que el personal encargado de hacer llegar la información fuera el idóneo, ni consideró conveniente la intervención de otras instituciones avezadas en el tema en el orden local, como de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas de Hidalgo³⁰ o bien, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

Esa omisión también se observó el día en que se celebraron las consultas indígenas, pues de los propios resultados obtenidos se desprende que sólo asistieron un total de 18 intérpretes, por lo que no es posible asegurar que haya existido efectivamente una mesa de discusión y de propuestas en la que se haya escuchado de esas comunidades, particularmente de aquéllas que sólo hablan una lengua indígena.

Ahora bien, además de lo que ya se ha hecho notar ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, también es conveniente poner de relieve que para que la consulta sea culturalmente adecuada, debe realizarse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Ello significa que es exigible que la representación de los pueblos y los procedimientos correspondientes para emitir un posicionamiento fuera definido de conformidad con sus propias tradiciones, usos y costumbres.

Tal circunstancia tampoco aconteció en el presente caso, pues el Congreso no consideró la organización de las comunidades para *tomar determinaciones, ni para ubicar a los “delegados de las comunidades” a quienes presuntamente les entregaron la información.

³⁰ **Decreto que crea la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas**

“**Artículo 5.** Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas, gozará de autonomía de gestión y tendrá a su cargo las siguientes funciones: (...)”

XII. Establecer las bases para integrar y operar de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas un sistema de información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;” (..)

Además, al momento de participar no se exigió que concurrieran los representantes legítimos, en su caso, de aquéllas comunidades que así lo determinaran de acuerdo con sus usos y costumbres; ni que las personas que acudieron hayan tenido algún grado de representatividad para decidir o proponer ideas u opiniones en nombre de su comunidad.

Por otro lado, la metodología para la toma de decisiones tampoco consideró las formas a las que las diversas comunidades y pueblos deliberan y toman sus decisiones en una asamblea, sino que se impuso una determinada forma de participación que podría no coincidir con sus costumbres y tradiciones.

Tampoco se requirió que las personas que acudieron a las mesas, en los asuntos que así lo ameritaran, fueran los representantes legítimos de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades indígenas de que se tratara, en su caso, apoyándose, en su caso, de peritos u organismos como sería la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas de Hidalgo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Al respecto, debe tomarse en consideración que este último es la instancia que tiene competencia para establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.

Sirve de sustento a lo anterior, por analogía, el criterio sostenido por la Segunda en la tesis 2a. XXVIII/2016 (10ª.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1211, del rubro y texto siguientes:

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2o. y la fracción VI del artículo 3o., ambos de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en

*materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha Comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. **Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la Comisión aludida.***

En conclusión, se considera que las mesas discusión o “Asambleas regionales” convocadas por el legislador no pueden ser consideradas como culturalmente adecuadas.

c) La consulta debe ser informada.

La consulta a las comunidades indígenas exige la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa susceptible de afectarles directamente. La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada, requiere que el Estado difunda dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas.³¹

Por otro lado, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que toda la información sea comprensible, por lo que —si así lo requiere el caso concreto— deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento.³²

Bajo ese contexto, y concatenado a lo expuesto en el punto anterior, no existen elementos que permitan llegar a la convicción de que la celebración de las

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 133.

³² Sentencia de la Segunda Sala al resolver el Amparo en revisión 499/2015, correspondiente al cuatro de noviembre del dos mil quince.

“*Asambleas regionales*” se desarrollaron con la difusión adecuada de la información pertinente, pues tanto la convocatoria como los comerciales en algunos medios de comunicación destinados a la difusión del evento sólo se encontraban en español, náhuatl y hñahñu, sin contemplar a otras lenguas que se hablan en diversos pueblos y comunidades en el estado.

Dicha circunstancia se tradujo en una gran parte de la población indígena no se enteró que se llevarían a cabo esas mesas de diálogo, por lo que no estuvieron en condiciones de participar.

Por otro lado, tampoco se estima que el personal encargado de repartir la información haya logrado un eficaz acercamiento con los pueblos y comunidades indígenas en el sentido de que a éstas les haya sido explicado la materia sustancial de la reforma, así como su impacto en sus derechos político electorales y autorregulación interna, a efecto de que estuvieran en óptimas condiciones de reflexionar sobre su intervención en las mesas de diálogo y en su caso, de formular propuestas o rechazar las que eran cometidas a su conocimiento.

Asimismo, se estima que el corto período que osciló entre la publicación de la convocatoria –el 5 de julio de 2019– y la celebración de las mesas de diálogo –el 5 de agosto de 2019– fue escaso e impidió que la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas fueran informados con tiempo suficiente y necesario para que discutieran las medidas legislativas en sus propias asambleas internas, formularan sus propias propuestas y en su caso, se organizaran para designar delegados o representantes ante las “*Asambleas regionales*”.

Si bien el Congreso tomó algunas medidas dirigidas a hacer del conocimiento de los todos los hidalguenses la celebración de las mencionadas mesas de discusión, ya sea al publicar las convocatorias, habilitar un sitio web, o transmitir las invitaciones por medio de radio o televisión, la autoridad legislativa soslayó que pueden existir comunidades, que por determinadas condiciones de marginación o por alguna otra circunstancia, nunca hayan tenido conocimiento de la convocatoria.

Esas particularidades podrían explicar el bajo nivel de participación que se registró en las mesas de diálogo, pues únicamente se presentaron un total de 798 individuos, cantidad ínfima si se recuerda que Hidalgo tienen un porcentaje de 36.1% de total de la población, es decir, cerca de 1 031 868 personas indígenas, pues todos los municipios de la entidad son habitados por personas que se autoadscriben como tales.

Por lo anterior, tampoco se estima que las mesas de diálogo y discusión organizadas por el Congreso estatal hayan cumplido con el requisito de haber sido una consulta informada, de acuerdo con el estándar internacional y nacional en la materia, por lo que tampoco cumplen con ese requisito.

e. La consulta debe llevarse a cabo de forma libre y de buena fe, con el objeto de llegar a un acuerdo.

Este requisito exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, deben llevarse a cabo fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes.

Asimismo, considerando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos; la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia advirtió que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten, constituye una violación directa al ejercicio de otros derechos.

En el presente caso, esta Comisión Nacional no considera que la consulta previa se haya realizado con mala fe, pues pudiera estimarse que tuvo la finalidad de que los intervinientes se manifestaran de forma libre y con el objeto de llegar a un acuerdo; no obstante, se estima que sí adolece de otros requisitos fundamentales que exige toda consulta indígena.

En virtud de todo lo expuesto, y en razón de que las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultadas, bajo los estándares que han sido expuestos, se sostiene que el decreto impugnado se encuentra viciado en su procedimiento y, por lo tanto, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano, al no haberse llevado a cabo dicha consulta para la elaboración de la normativa combatida.

A la anterior conclusión se arriba por el análisis del procedimiento de las mesas de diálogo o "*Asambleas regionales*", pues las mismas **no pueden ser consideradas como una consulta en los términos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, sino que fueron simples foros en los que se reunieron poco más de setecientas personas, indígenas y no indígenas, las primeras, que no estando lo suficientemente informadas del objeto de la reunión y, por lo tanto, en ausencia de condiciones para participar de manera efectiva.

Dicho de otro modo, por la realización de esas mesas de discusión no puede tenerse por colmadas las elementos o parámetros esenciales del procedimiento que prevé el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que han patentado tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como las dos Salas integrantes de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es decir, no bastaba que el Congreso sometiera a consideración las propuestas de reforma al Código Electoral tanto a las comunidades indígenas como al público en general, sino que, dada la calidad de miembros de comunidades indígenas de los interesados, debió realizarse una consulta acorde a los estándares de la materia, esto es, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

La pertinencia de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena conforme a los parámetros mínimos atiende a las particularidades de Hidalgo, como estado pluricultural, que alberga un considerable número de habitantes indígenas.

En efecto, como se expuso previamente, de un total estimado de 2'665,018 habitantes en la entidad federativa, alrededor de 575,161 personas son indígenas, lo que implica que el 21.58% del total de pobladores hidalguenses se identifican como integrantes o descendientes de algún pueblo o comunidad originaria. Sin embargo, el Congreso Local informó que a las Asambleas Regionales se registró un total de 798 asistentes en las siete sedes.

Además, como se aprecia en el cuadro que contiene el conteo de población indígena extraído del *Catálogo de localidades indígenas de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI)*³³ el Estado de Hidalgo, en sus 84 municipios, cuenta con población indígena dispersa y concentrada en todo el territorio que debía ser consultada por tratarse de cuestiones que les concernían de manera directa, como ya se explicó, porque se trata de medidas relativas a sus derechos de participación política.

De ese número de municipios, siete fueron elegidos para ser las sedes de las “*Asambleas regionales*” por el Congreso; sin embargo, se estima que la selección y organización realizada por dicho órgano legislativo no fue del todo acertada, pues debió considerar que existen otros cuya población es casi totalmente indígena, como lo son: **Atlapexco, Cardonal, Chilcuautla, Huautla, Huazalingo, Huehuetla, Jaltocán, Santiago de Anaya, Tlanchinol, Xochiatipan, Yahualica**, entre otros, a los cuales indudablemente interesa que sean consultados acerca de las modificaciones legales al Código Electoral.

Lo anterior, máxime que de acuerdo con esa legislación los municipios reconocidos como indígenas por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo y con población mayoritariamente indígena, son quienes podrían optar por el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas de derecho interno o consuetudinario. No obstante, como puede apreciarse de la presunta consulta, la gran mayoría de estos municipios no fueron siquiera sede de las mesas de discusión.

³³ *Vid. Supra. Apartado B, subapartado i.*

Finalmente, esta Institución Nacional considera que debe garantizarse en el estado de Hidalgo la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajos los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo, no sólo de determinados municipios, sino de los 84 que integran al estado, puesto que en ellos habitan menor o mayormente personas que se identifican como indígenas.

Ello, para asegurar que todos, sin excepción alguna, tengan la oportunidad de intervenir en el procedimiento legislativo de reforma no sólo para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo sino también, como lo sostuvieron los Tribunales electorales local y Federal en su momento, porque su participación es necesaria ya que se refiere a modificaciones legales susceptibles de afectarles directamente, ya que involucran medidas que hacen efectivo el ejercicio de sus derechos políticos por tratarse de cuestiones que les permitirán ser representados en sus órganos de gobierno.

Así, es dable concluir categóricamente que el proceso del cual devino la emisión del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo impugnado, no cumple en su integridad con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, ni con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para estimar que se respetó el derecho a la consulta indígena, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de del Decreto número 203, que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el 9 de septiembre de 2019 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...)”

“ARTICULO 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.”

Adicionalmente, de resultar fundado el único concepto de invalidez y, en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto impugnado, a efecto de no abonar a la inseguridad jurídica y no contravenir lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Ley Fundamental,³⁴ ante la proximidad del inicio del procedimiento electoral en el estado de Hidalgo y con el fin de evitar una posible afectación mayor a las medidas positivas de la legislación en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, así como de los derechos políticos de los ciudadanos en general, **se solicita a ese Máximo Tribunal que los efectos de la declaratoria de invalidez se surtan una vez que haya finalizado dicho proceso comicial.**

³⁴ **Artículo 105.** (...)

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.” (...)

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran derechos humanos.

Esta acción se identifica con el objetivo “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y específicamente con la meta 10.3, “Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.

Es así como el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, cobra trascendencia, ya que al reconocerse éste, se garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas indígenas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas. En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las comunidades indígenas sean consultadas sobre las medidas

legislativas susceptibles de afectarles, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante el debido respeto de los parámetros nacionales e internacionales en la materia.

De este modo, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.³⁵ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,³⁶ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Decreto número 203, que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el 9 de septiembre de 2019 (Anexo dos).

³⁵ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

³⁶ **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 9 de octubre de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS