

**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 204 que reformó el artículo 5 de la **Constitución Política del Estado de Hidalgo**, publicado el 19 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 protección, salvaguarda, promoción y protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas.
- 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 la norma general señalada en el apartado III de este curso.

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 19 de septiembre de 2019, por lo que el plazo para ejercer la acción corre del viernes 20 del mismo mes al sábado 19 de octubre del presente año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para promover la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente.

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, se citan a continuación:

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 204 por el que se reformó el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, el cual fue divulgado mediante el Periódico Oficial de esa entidad federativa del 19 de septiembre de 2019.

Como se desarrollará en el concepto de invalidez, el Decreto 204 modificó el numeral mencionado de la Constitución Política de la entidad con la finalidad de armonizar su texto con lo previsto en el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Ley Fundamental, con el objeto de reconocer el derecho de las mujeres y los hombres indígenas para acceder al ejercicio de cargos públicos de representación popular en condiciones de igualdad.

Asimismo, se adicionó un párrafo en el que reconoce que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural y que, para tal efecto, el Estado debe establecer las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades, enfatizando que se protegerá y promoverá su lengua, cultura, prácticas tradicionales, recursos y formas específicas de organización social.

Por otro lado, la reforma también tuvo por objeto el reconocimiento expreso del derecho humano de participación ciudadana en los asuntos públicos del Estado y municipios.

Así, tomando en consideración las modificaciones constitucionales locales relativas a los derechos de participación política y al patrimonio cultural de las personas que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad, esta Institución Nacional estima que el aludido Decreto número 204 que

reformó la Constitución Política del Estado de Hidalgo es susceptible de afectar directamente a los miembros de dichos pueblos y comunidades originarias.

En efecto, la reforma constitucional, casi en su totalidad, versa sobre cuestiones que atañen a este sector de la población, particularmente relacionadas con las condiciones de participación política, formas de organización interna y con la protección de su patrimonio cultural, cuestiones que indudablemente inciden en la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, específicamente en lo que respecta a sus propias instituciones políticas, sociales y culturales.

Lo anterior implica que las modificaciones tienen un verdadero impacto significativo en su esfera y en el ejercicio de su libre autodeterminación política, social y cultural, esencialmente en lo que respecta a sus derechos de participación y representación política, de aplicar sus propios sistemas normativos en la materia, así como a la protección –en términos generales– de los bienes tangibles e intangibles que conforman el patrimonio cultural de esos pueblos y comunidades.

Por lo tanto, a juicio de este Organismo Autónomo encargado de la protección y defensa de los derechos fundamentales, antes de la expedición del decreto legislativo antes referido, la legislatura local tenía la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe observando los más altos estándares internacionales y nacionales. Sin embargo, de la revisión del proceso legislativo correspondiente, se aprecia que no se celebró la consulta previa a dichos pueblos y comunidades originarias atendiendo los parámetros referidos.

Este Organismo Nacional reconoce el esfuerzo del Congreso de Hidalgo para adecuar su sistema constitucional a efecto de establecer mecanismos progresivos 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, como se precisó *supra*, toda vez que se implementaron medidas legislativas susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas, éstas debieron ser consultadas previo a su expedición cumpliendo con todos y cada uno de los criterios nacionales e internacionales que se han desarrollado con amplitud por la jurisprudencia interamericana y de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de dar una participación efectiva a estos grupos en la adopción de las actuaciones estatales que tengan incidencia en la vida de los grupos referidos.

Esta Comisión Nacional considera que, al momento de legislar o de tomar otro tipo de decisiones políticas trascendentales en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, es imperativo que el Estado 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 originarias 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 acudió ante esta Institución Autónoma una persona que se autoadscribió como indígena residente en el territorio del estado de Hidalgo, para manifestar su inquietud 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.

Resulta pertinente mencionar que el 9 de octubre de 2019, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 203, por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, mayoritaria y fundamentalmente en materia indígena, toda vez que se consideró que previo a su emisión no se respetó el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades originarias, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales correspondientes.

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 fundamentales y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto número 204 que reformó la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado el 19 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 reconoce su derecho a acceder y desempeñar cargos de elección popular en condiciones de igualdad, así como a la protección de su patrimonio cultural, por tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, de buena fe, libre, informada, 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 previa que cumpliera con los parámetros referidos.

En este concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el decreto legislativo impugnado, que modificó la Constitución Política del Estado de Hidalgo, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso del Estado de Hidalgo no llevó a cabo la consulta indígena a esos pueblos y comunidades, pese a que las modificaciones normativas inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones que se relacionan en la forma en que serán representados políticamente, los métodos de designación, y la protección de su patrimonio cultural.

A efecto de sostener la inconstitucionalidad del decreto señalado, en primer lugar, se hará alusión a las particularidades del estado de Hidalgo, como una entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes que se identifican como indígenas.

En el siguiente apartado, se ahondará en lo concerniente al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, con los estándares jurisprudenciales en la materia, para finalmente concluir que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte del Congreso estatal.

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

Previo a exponer los estándares internacionales y nacionales atinentes al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en este apartado se estima pertinente hacer referencia al contexto en el que se encuentra inmerso el 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 concluyeron en la necesidad de emitir la regulación en materia indígena que hoy nos ocupa. Ello permitirá comprender el impacto significativo del Decreto en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

i. Datos estadísticos de los pueblos y comunidades indígenas en Hidalgo.

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

El estado de Hidalgo es una de las entidades con mayor número de población indígena a nivel nacional, pues de acuerdo con la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹ –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 número 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	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	20,077	164
2.	Acaxochitlán	<i>Municipio indígena</i>	40,583	21,387
3.	Actopan	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	54,299	6,497
4.	Agua Blanca de Iturbide	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	8,994	102
5.	Ajacuba	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	17,055	217
6.	Alfajayucan	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	18,879	6,751

¹ 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/>

7.	Almoloya	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	Mpio. con población indígena dispersa	3,193	107
34.	Lolotla	Mpio. con población indígena dispersa	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	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	14,851	157
58.	Tasquillo	<i>Municipio indígena</i>	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.	Tianguistengo	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 tal 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 2015,² el estado de Hidalgo:

- Ocupa el 5° lugar a nivel nacional con mayor población indígena, con un **36.1% del total de su población.**

² 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

- 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. Patrimonio cultural de los pueblos y comunidades de Hidalgo.

Como ya se apuntó con antelación, resulta evidente que existe una considerable concentración de grupos y comunidades indígenas en el estado de Hidalgo lo cual, indudablemente implica la existencia de una vasta presencia de expresiones culturales, que integran el patrimonio de esos pueblos y comunidades, los cuales deben ser protegidos por el Estado al formar parte de su identidad y sentido de pertenencia.

Ello, pues el concepto de lo *indígena* “*comprende la idea de una cultura y un estilo de vida distintos e independientes, basados en antiguos conocimientos y tradiciones, vinculados fundamentalmente a un territorio específico. Los pueblos indígenas no pueden sobrevivir ni ejercer sus derechos humanos fundamentales como naciones, sociedades y poblaciones distintas si no pueden conservar, recuperar, desarrollar y transmitir los conocimientos que han heredado de sus antepasados*”.³

³ Véase “Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas”, Erica Irene A. Daes, Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Naciones Unidas, 1997, párr. 1, visible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r912.pdf>

Siguiendo esa línea, se ha conceptualizado en dicho contexto como “patrimonio” lo siguiente:

*“24. (...) todo lo que **forma parte de la identidad característica de un pueblo**, que puede compartir, si lo desea, con otros pueblos. Esta expresión abarca todo lo que en la legislación internacional se considera como creación del pensamiento y de la destreza del ser humano, como, por ejemplo, canciones, relatos, conocimientos científicos y obras de arte. **Incluye también el patrimonio histórico y natural, como los restos humanos, las características naturales del paisaje y las especies vegetales y animales autóctonas con las que un pueblo ha estado tradicionalmente vinculado.**”⁴*

En cuanto al concepto de patrimonio cultural indígena, se advierte una complejidad de formular una definición comprensiva si se tiene como base universal lo que atañe a lo “indígena”. Lo anterior, tomando en consideración que la diversidad del mundo de los pueblos indígenas es tal que no es posible que una definición en particular capture la amplitud de su experiencia y de su existencia, sino que en realidad puede excluir a grupos particulares en sus esfuerzos para establecer una categoría que defina completamente dicho patrimonio.⁵

Desde una perspectiva antropológica, el patrimonio cultural indígena lo constituye el conjunto de tradiciones manifestadas en la manera de hacer y pensar que coexisten a la par de patrones culturales imperantes, y que, en ocasiones, es considerado autóctono u originario. **Es reflejado con una herencia cultural que permite revelar el significado de la cultura de pueblos indígenas que nos antecedieron en el tiempo: su cultura material, sus formas de organización sociopolíticas y toda su cosmovisión.**⁶

⁴ *Ibidem*, párr. 24.

⁵ Véase Leyva Noa, Jonathan Jesús, “El patrimonio cultural indígena como fuente de sentido común desde la perspectiva de la participación comunitaria en Majayara”, *Panorama*, 9, 16, 78-90, 2015, consultable en la liga electrónica: https://www.researchgate.net/publication/282969795_El_patrimonio_cultural_indigena_como_fuente_de_sentido_comun_desde_la_participacion_comunitaria_en_Majayara

⁶ *Ídem*.

El patrimonio cultural de los pueblos indígenas está conformado por elementos tangibles e intangibles, como pueden ser la lengua, música, baile, danza, rituales, creencias, medicina tradicional, juegos tradicionales, artes culinarias, organización social, etcétera, que da cohesión a las comunidades indígenas.

En el estado de Hidalgo se ha considerado como patrimonio cultural,⁷ por citar algunos ejemplos, la lengua indígena otomí –cuya diversidad lingüística se ve reflejada en las derivaciones ñuju, ñoju, yühu, hñãñho, ñathó, ñöhñö, hñähñú, ñãnhú, ñandú, ñóhnño, ñanhmu, yühmu, ñü'hü, hñöñho, ñühú, ñanhú, hñähñu, ñöthó, ñható, hñothó, ñóhnño, la lengua indígena tepehua “Ihiimaqalhqama”, ihichiwiin, ihimaasipijni–, la alfarería y cerámica de Chililico, Huejutla⁸, el Xantolo (festividad ancestral), las artesanías de la comunidad de Tenango de Doria, entre muchos otros.⁹

Como se puede apreciar, en esa entidad federativa, dada la vasta presencia de pueblos y comunidades originarios, existe consecuentemente una gran riqueza cultural indígena, que se manifiesta en una diversidad de formas, cada una propias y representativas de esos grupos.

⁷ Véase algunos de ellos en el Sistema de Información Cultural, Inventario del patrimonio cultural de Hidalgo, Secretaría de Cultura, visible en https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=frpintangible&table_id=749

⁸ Chililico es un pueblo nahua ubicado cerca de la ciudad de Huejutla, en la Huasteca de Hidalgo. Es el más famoso productor de cerámica de la zona y se ha demostrado que en su elaboración alfarera se hace uso de instrumentos de origen prehispánico. Véase Vergara Hernández, “La alfarería de Chililico, una pervivencia prehispánica”, Cuadernos de la tradición, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2009, visible en https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5984/libro_la_alfareria_de_chililico.pdf

⁹ Este Organismo Nacional ha documentado las denuncias de personas artesanas indígenas del estado de Hidalgo, ante el plagio y comercialización de sus dibujos sin consentimiento, cuando una empresa los colocó en una colección de productos, los cuales fueron distribuidos masivamente. El pueblo indígena de Tenango de Doria, consideró que en el uso comercial que la empresa se adjudicó sobre diversas manifestaciones populares e iconográficas de su comunidad, violentaba su cultura, las manifestaciones de ésta, mediante sus procesos productivos originales y su identidad, desconociendo la propiedad intelectual de las comunidades generadoras de dicha iconografía. Al respecto, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General No. 35. Sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-02/RecGral_035.pdf

iii. Contenido del decreto impugnado.

El Decreto número 204 contiene algunas modificaciones a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, que reconoce determinados derechos a los pueblos y comunidades indígenas.

En el dictamen legislativo correspondiente, que se reproduce en la publicación del decreto antes mencionado, se desprende que uno de los puntos de la reforma constitucional consistió en que el Poder Reformador en el estado reflejara normativamente su intención de garantizar *“el acceso y desempeño a los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, las mujeres y hombres indígenas, ...”*

Asimismo, en dicho dictamen se recalcó que, aunque la reforma a la fracción III del apartado A del artículo 2º de la Ley Fundamental –publicada el 22 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación– plasmó en el texto constitucional normas tendentes a asegurar que hombres y mujeres indígenas accedieran al ejercicio de cargos públicos de representación popular y que las prácticas comunitarias de usos y costumbres no pudieran limitar de forma alguna sus derechos, la Constitución Política de Hidalgo no fue armonizada oportunamente conforme lo disponía el Texto Fundamental de la Nación.

Por ello, mediante el decreto impugnado se reformó la fracción III del artículo 5 de la Constitución local para armonizarla con lo previsto en el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución General, que reconoce que los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Asimismo, el legislador local estimó que dicha armonización normativa permitiría que se garantice que las mujeres y hombres indígenas disfruten y ejerzan sus derechos políticos en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y la autonomía de los municipios.

Por otro lado, en el dictamen se consideró importante reformar el párrafo décimo quinto del artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo para reconocer y proteger el patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, de los pueblos y comunidades indígenas, cuya pretensión es subsanar *“la falta de protección real y efectiva al patrimonio cultural inmaterial, que ha afectado a nuestras comunidades indígenas al ver mermados sus derechos ante el plagio de algunos de sus elementos culturales que les dan identidad, ante la falta de certeza legal respecto a la protección de sus derechos”*.

Finalmente, el constituyente hidalguense estimó en su opinión técnica sobre la iniciativa de reforma en cuestión que resultaba *“trascendente que la construcción democrática de nuestro país y de las instituciones propicien mayor amplitud de derechos a todas las personas, reconociéndole los derechos existentes, inherentes e irrenunciables a su calidad de seres humanos y garantizar desde el texto constitucional, la participación ciudadana como derecho humano vinculante a muchos otros derechos como los políticos.”*

Bajo esa premisa, entre sus consideraciones, esgrimió que el reconocimiento de ese derecho *“sienta bases para la ampliación de mecanismos innovadores y nuevas prácticas democráticas de participación que generen una relación de gobernanza armónica, sustentada en el ejercicio pleno de derechos”*, lo cual involucra modificaciones institucionales necesarias que se traducen en *“nuevas formas y esquemas en la toma de decisiones públicas que mejoren la calidad de vida y beneficien la vida pública, al hacer más eficaces los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas”*.

De lo anterior, se aprecia que las modificaciones constitucionales en la entidad se refieren a cuestiones relacionadas incuestionablemente a la materia indígena, mientras que una se destina al reconocimiento de un derecho a favor de todos los ciudadanos.

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

Una vez expuesta la *ratio legis* de la reforma a la Constitución Política del Estado de Hidalgo, es pertinente mencionar que el decreto impugnado se encuentra

inmerso en un contexto derivado de diversas decisiones judiciales dictadas por el Tribunal Electoral, tanto local como Federal, las cuales constituyen una parte importante de la causa que originó la incorporación del andamiaje normativo al que hemos hecho referencia en el subapartado que antecede.

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 controvertió 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 respecto de sus derechos político electorales, 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 5°, 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 2° 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 Suprema¹⁰ y determinara lineamientos o parámetros

¹⁰ "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 (...)

mínimos que garantizaran a los integrantes de las comunidades indígenas su participación política y su representación efectiva en los órganos de elección popular.

Consecuentemente, 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 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

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.”

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.

Dicha Sala 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 6º 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.

B. Transgresión al derecho de consulta indígena.

Una vez esbozadas las consideraciones anteriores, esta Comisión Nacional expondrá los argumentos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad del Decreto controvertido, a la luz de los alcances y extremos del derecho a la consulta indígena.

A juicio de esta Institución protectora de los derechos humanos, se estima que el Decreto número 204 que reformó el artículo 5º de la Constitución Política de Estado de Hidalgo vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, ya que de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se advierte que el Congreso local no llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, pese a que la reforma tiene un

impacto significativo en los pueblos y comunidades indígenas, por lo que su actuación no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

Al respecto, es necesario partir del artículo 2º de nuestra Norma Fundamental, el cual 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.¹¹

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 2º de la Ley Suprema, 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su

¹¹ “**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.

(...).”

fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sino que conforman una unidad suprema, de forma que todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos, por lo que la configuración del andamiaje jurídico debe atender a esta 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 de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.¹²

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 parámetro de regularidad constitucional 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

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa 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, página 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.”***

todas las personas, inclusive aquéllos cuyo reconocimiento se encuentra en instrumentos internacionales.

Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6¹³ 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:

- 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.

¹³ **Artículo 6.**

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

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

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

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

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

- 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 Convenio¹⁴ refiere que los pueblos interesados deben 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.

De las anteriores disposiciones convencionales emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas. 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

¹⁴ **Artículo 7.**

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

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.”

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.”¹⁵

De lo hasta ahora expuesto es dable afirmar 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 indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las consultas deberán efectuarse cuando se trate de decisiones relacionadas a asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional.

El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas 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,

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

pues tiene el propósito de asegurar sus derechos e intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

En ese sentido, 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, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.¹⁶ 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.¹⁷

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, y exige que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.** La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos**

¹⁶ 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.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 160.

culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.¹⁸

Los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han determinado y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades.¹⁹

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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 determinado 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 98/2015,²⁰ así como al fallar la diversa 84/2016,²¹ 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

²⁰ 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.

²¹ 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 31/2014,²² 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

²² 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.²³

En cuanto a este mismo tópico, como ya se había adelantado en líneas previas, 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.**²⁴

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.

Ahora bien, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, ha precisado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, **sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, en consideración los supuestos**

²³Sentencia 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.

²⁴ 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.

generales indicados por dicha Sala y que, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.²⁵

En esa virtud, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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, esto es, en aquellos casos en que la actividad del Estado les afecta de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

Sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, **el Poder Reformador del Estado de Hidalgo fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia**, la cual debió haber practicado de conformidad con los estándares y parámetros desarrollados.

Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Decreto 204 controvertido, por virtud del cual, fundamentalmente, se incorporó el derecho de los pueblos y comunidades originarios a participar en la elección y desempeño de cargos de elección popular en condiciones de igualdad, así como del derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, **es susceptible de afectarles directamente** ya que el mismo se ocupa de establecer las condiciones que les permitirán, por un lado, ejercer su derecho a la libre determinación, así como, por el otro, la tutela de elementos asociados a

²⁵ Véase 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, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, 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.”**

la conservación de su identidad y de conservación de sus instituciones ancestrales.

Para sustentar lo anterior, por una parte, es indispensable referir que las normas modificadas prevén que los pueblos y comunidades tienen el derecho de:

- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.
- Se garantiza que mujeres y hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad.
- De igual modo, tienen la prerrogativa de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

Del texto reformado en el decreto impugnado se advierte que reproduce casi textualmente el contenido del artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Ley Fundamental, en razón de que existía imperativo constitucional de adecuar la legislación local a lo dispuesto por la Norma Máxima.

No se soslaya que en comparación con la redacción del artículo 5º de la Constitución Política local previo a la reforma,²⁶ si bien se reconocían derechos indígenas en cierto grado, con las modificaciones se introduce, además del principio de igualdad, el derecho de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos, con lo cual, sin duda, establece una protección más amplia a la esfera de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

²⁶ “**Artículo 5º.** (...)”

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

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

Dado que la disposición reformada incorpora la posibilidad a nivel local de elegir a sus propias autoridades municipales por sistemas normativos internos, así como la posibilidad de ser electos y ejercer cargos de público y de elección popular, resulta inconcuso que la misma impacta en el ejercicio de sus prerrogativas de participación política y autodeterminación, incidiendo en sus propias instituciones políticas y sociales.

Máxime, si se considera que las referidas modificaciones tienen como finalidad 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.

Ahora bien, el otro aspecto que incide o impacta de manera importante a los pueblos y comunidades es la introducción de derecho a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su **patrimonio cultural**.

Como ya se apuntó en el primer subapartado, resulta evidente que existe una considerable concentración de grupos indígenas en el estado de Hidalgo lo cual, indudablemente implica la existencia de una vasta presencia de expresiones sociales y culturales, es decir, un conjunto de conocimientos tradicionales ancestrales definitorios de la identidad y sentido de pertenencia de pueblos y comunidades.

Esta riqueza cultural propia de las personas identificadas indígenas exige crear mecanismos tendientes a preservar el patrimonio cultural, ya que se trata de un conjunto de rasgos y prácticas cotidianas que ejercen los pueblos y comunidades indígenas que constituyen expresiones que están relacionadas a sus derechos colectivos y la autodeterminación.

Sobre este tema, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en ejercicio de su libre condición política, persiguen

libremente su desarrollo económico, social y cultural (artículo 3);²⁷ que tienen derecho a conservar sus propias instituciones culturales (artículo 5);²⁸ a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, incluyendo el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos o históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas (artículo 11.1).²⁹

Asimismo, dicho instrumento internacional orientador reconoce su derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos (artículo 12).³⁰

Especialmente, el artículo 31³¹ de la misma declaración reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar

²⁷ “**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.”

²⁸ “**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.”

²⁹ “**Artículo 11**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos o históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas. (...)”

³⁰ “**Artículo 12**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.”

³¹ “**Artículo 31**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar

su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas.

También, conforme a ese numeral, estos grupos tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

Para tal efecto, la misma disposición internacional prevé que los Estados, conjuntamente con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

Esta Comisión Nacional ya ha expresado su preocupación en el tema, así como la importancia de hacer efectiva la participación de los pueblos y comunidades indígenas en México sobre asuntos que inciden o pueden afectar en su vida cultural y social, a fin de que cuenten con herramientas y mecanismo con los cuales puedan enfrentar situaciones que ponen en riesgo su patrimonio cultural (material e inmaterial), así como sus derechos culturales e identitarios.³²

Igualmente, a través de su Recomendación General 27/2016, exhortó a diversas autoridades del Estado mexicano en diversos órdenes de gobierno que, a efecto de garantizar el ejercicio de sus derechos, entre otros, **el de la identidad y la protección al patrimonio colectivo**, se tiene el deber de consultar a los pueblos

su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.”

³² Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación General número 35, Sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana”, 28 de enero de 2019, párr. 19, visible en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_035.pdf

y comunidades indígenas, garantizar el ejercicio de sus derechos, entre otros, **el de la identidad y la protección al patrimonio colectivo.**³³

Particularmente, en la Recomendación General número 35, esta Institución Autónoma hizo notar que el Estado mexicano reconoce el derecho a la protección al patrimonio cultural inmaterial de los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, **la falta de protección efectiva ha traído como consecuencia diversos actos de apropiación indebida del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos y comunidades indígenas**, en diversas regiones.

Para ejemplificar esa situación expuso como un caso de afectación al patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas el de Tenango de Doria, Hidalgo, en el cual personas artesanas de esa comunidad se vieron afectadas por plagio y comercialización de sus dibujos sin consentimiento, cuando una empresa los colocó en una colección de productos, los cuales fueron distribuidos masivamente.³⁴

Dicha comunidad denunció los hechos ante las instancias competentes alegando que el uso comercial que una sociedad mercantil se adjudicó diversas de sus manifestaciones populares e iconográficas, lo cual violentaba su cultura y los procesos productivos originales y su identidad, desconociendo la propiedad intelectual de las comunidades generadoras de dicha iconografía. Posteriormente, aunque la persona moral implicada rechazó haber reproducido de manera ilegal la obra de algún autor o comunidad de artesanos mexicanos, los productos comercializados fueron retirados de tiendas.³⁵

³³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 140, visible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

³⁴ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación General número 35, Sobre la protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana”, 28 de enero de 2019, párr. 83, visible en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_035.pdf

³⁵ *Ibidem*, p. 83-84.

Por tales motivos, este Organismo Nacional ha sostenido categóricamente que **es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas**, particularmente respecto de las actividades relacionadas a la regulación y uso del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con los estándares precisados en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016 ya aludida, en la que se precisó lo siguiente:

*“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos”.*³⁶

Con base en lo anterior, se reitera que **el decreto legislativo impugnado impacta de manera significativa en los derechos de los pueblos y comunidades originarias en Hidalgo**, así como en su vida y entorno, pues se trata de cuestiones que definirán las bases de su intervención política, así como de la protección de su patrimonio cultural, **lo que significa que el Congreso estatal estaba obligado a realizar una consulta previa.**

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma constitucional publicada a través del Decreto número 204 el 19 de septiembre de 2019, se observa que **no se llevó a cabo la consulta indígena, tendiendo la obligación de realizarla**, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, constituyendo una vulneración a los pueblos y comunidades indígenas.

³⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Es decir, el legislador hidalguense inobservó dicho sistema normativo nacional e internacional, pues pese a que resultaba necesario llevar a cabo una consulta previa en materia indígena previo a reformar la constitución local, dadas las particularidades del estado como entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes indígenas.

Ello, toda vez que en el caso concreto el legislador del estado incumplió con su obligación de garantizar ese derecho pues no previó una **fase adicional en el proceso de creación de las leyes** para consultar a los representantes de ese sector de la población, sino que expidió y publicó la ley sin efectuar una consulta para conocer los intereses, preocupaciones, propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades originarias, para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legales, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en el artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que **mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad**, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Con apoyo en lo anterior, el Poder Reformador estatal se encontraba invariablemente implicado a realizar la consulta indígena, cumpliendo con los requisitos ya expresados antes de modificar la Constitución del estado, en razón de que debía conocer las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos y comunidades originarias que habitan en el territorio del estado, y hacerlos partícipes en la creación de medidas eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Por ello, aunque una de las disposiciones reformadas reitera lo contenido en el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Norma Fundamental, ello no eximía al Congreso estatal de permitir que las personas indígenas intervinieran en el procedimiento de creación normativa en virtud de que se trataba de aspectos

relacionados con asuntos que les afectan e interesan directamente, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto específico en la entidad.

Por lo tanto, es dable concluir que en el proceso del cual devino la emisión del Decreto 204 que reformó la Constitución Política del Estado de Hidalgo impugnado, resulta inconstitucional, en virtud de que no se celebró la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional, por lo que debe declararse su invalidez.

Finalmente, como se indicó en la parte introductoria del presente ocurso, el pasado 9 de octubre de 2019, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 203, por el cual se modificaron, derogaron y adicionaron varias disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo –esencialmente en materia indígena–, toda vez que se consideró que en el proceso anterior a su expedición no se cumplió con la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad.

En el caso del Decreto 203 aludido, en la demanda respectiva se argumentó que, si bien se pretendió efectuar la consulta previa a los pueblos y comunidades originarias locales, pues el Congreso estatal realizó siete foros en sendas cabeceras municipales del estado de Hidalgo, tales eventos no cumplieron con los estándares y parámetros nacionales e internacionales necesarios para garantizar el derecho a la consulta, los cuales fueron desarrollados en líneas previas.

Sin embargo, por lo que hace al Decreto 204, que se impugna mediante el presente escrito, a diferencia del caso mencionado en el párrafo que antecede, no se realizó ningún foro ni consulta a los pueblos y comunidades indígenas en relación con la reforma al artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, sino que aquellos foros que se llevaron a cabo únicamente versaron sobre las modificaciones a la codificación electoral de dicha entidad federativa.

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 del Decreto número 204, que reformó la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado el 19 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.”

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.

A N E X O S

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.³⁷ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,³⁸ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Decreto número 204, que reformó la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado el 19 de septiembre de 2019 (Anexo dos).

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:

³⁷ 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).”**

³⁸ **“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. (...)”

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 21 de octubre de 2019.

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

RFPS