

**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 Yocelin Sánchez Rivera, 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 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 de Hidalgo.
- B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

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

Decreto número 209 que reformó diversos artículos de la **Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo**, publicado el 14 de octubre de 2019 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, en los siguientes términos:

- El decreto mencionado en su integridad, por falta de consulta a los pueblos y comunidades originarias durante el proceso previo a su emisión.
- En particular, los artículos 12 Bis, primer párrafo, 14, 15 y 20, adicionado y reformados, respectivamente, mediante el decreto legislativo en comento a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 2º, 14 y 16 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 a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- 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 del Decreto y de las normas generales señaladas en el apartado III de este recurso.

## **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 promoción 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 14 de octubre de 2019, por lo que el plazo para promover la acción corre del martes 15 del mismo mes al miércoles 13 de noviembre del presente año.

Por tanto, al presentarse 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 la presente acción 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, los tratados internacionales y los derechos humanos por ellos reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa del bloque de constitucionalidad.

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 209 por el que se reformaron diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, el cual fue divulgado mediante el Periódico Oficial de esa entidad federativa del 14 de octubre de 2019, por cuanto hace al procedimiento del que devino, así como por algunas particularidades de su contenido.

Como se desarrollará en el concepto de invalidez, el Decreto 209 modificó el parámetro y alcance normativo de la Ley de Derechos y Cultura Indígena hidalguense, a efecto de establecer normas que regulen los procedimientos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en la entidad, al prever medularmente cuestiones atinentes a lo siguiente:

- a.** Los medios a través de los cuales se realizará la consulta.
- b.** Los entes facultados para solicitarla.
- c.** Los supuestos, asuntos o medidas en los que procederá la consulta.
- d.** Las materias que quedan exceptuadas de ser consultadas.
- e.** Las fases mínimas que debe observarse en todo procedimiento de consulta.
- f.** Los efectos que tendrá la consulta.

De lo anterior, se desprende que las modificaciones a la ley indicada se refieren específicamente a determinar el objeto y regulación del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades referidas, por lo cual esta Institución Nacional estima que el aludido Decreto número 209 que reformó la ley ya mencionada es susceptible de afectar directamente a sus miembros.

En efecto, la reforma en comento versa exclusivamente sobre cuestiones que atañen a este sector de la población, pues prevén una serie de disposiciones que regularán los procedimientos de consulta en la entidad.

Lo anterior implica que las modificaciones tienen un verdadero impacto significativo en esos pueblos y comunidades, en virtud de que se relacionan estrechamente con la forma en la cual se ejercerá un derecho reconocido a su favor, a efecto de que participen en la toma de decisiones sobre actos de autoridades que puedan incidir de manera importante en su vida y entorno.

Por lo tanto, a juicio de este Organismo Autónomo encargado de la protección y defensa de los derechos fundamentales, previo a 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.

Máxime que el contenido del andamiaje normativo modificado versa precisamente sobre aspectos atinentes al diseño, objeto y regulación del derecho a la consulta de estos grupos poblacionales, de forma que era imperativo que los poderes públicos se acercaran a los pueblos y comunidades en la entidad, a efecto de plasmar efectivamente en la norma su realidad y las particularidades requeridas tendentes a garantizar ese derecho fundamental de la manera idónea y adecuada.

Adicional a lo antes mencionado, esta Comisión Nacional también advierte que mediante el Decreto 209 se adicionaron disposiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena estatal cuyo contenido material también resulta inconstitucional, porque se alejan de los estándares mínimos establecidos por la jurisprudencia nacional e internacional en materia de consulta, restringiendo y desnaturalizando los objetivos y fines de ese derecho.

Este Organismo Autónomo reconoce el esfuerzo del Congreso de Hidalgo para establecer las condiciones normativas destinadas a regular los mecanismos a los que se sujetará el ejercicio de ese derecho de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el parámetro de regularidad constitucional.

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 de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Interamericano, 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 imperativo que, al momento de legislar o de tomar otro tipo de decisiones políticas trascendentales en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado busque abrir espacios y canales culturalmente adecuados e idóneos 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.

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 209 que reformó la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo 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 razón de que por virtud de tal decreto se realiza una reforma que impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades, dado que regula cuestiones relativas al ejercicio de su derecho a la consulta y, por tanto, el Estado tenía la obligación de consultarles de forma previa, de buena fe, libre, informada y culturalmente adecuada. Sin embargo, del análisis del proceso legislativo se advierte que no se llevó a cabo la consulta que cumpliera con los parámetros referidos.**

**Además, establece disposiciones que desnaturalizan y desvirtúan el propósito, objeto y fines del derecho la consulta de los pueblos y comunidades originarias, en contravención a los estándares nacionales e internacionales en la materia.**

En el presente 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 Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por vicios durante el proceso previo a su emisión.

Por otra parte, se sustentarán las razones por las cuales se estima que determinados preceptos adicionados y reformados son inconstitucionales, al ser incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional en la materia, en razón de que desvirtúan el propósito del derecho a la consulta del que son titulares los pueblos y comunidades originarias, los cuales se encuentran desarrollados y consignados en los diversos principios y estándares que han sido delineados por instancias jurisdiccionales, tanto a nivel nacional como internacional.

Con esos objetivos, por una cuestión de orden metodológico, el presente concepto de invalidez se divide fundamentalmente en cuatro apartados: en el primero se realizarán algunos apuntamientos relevantes sobre el contexto de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Hidalgo; posteriormente, en el segundo apartado se desarrollará lo concerniente al derecho a la consulta indígena, con base en los estándares nacionales e internacionales en la materia.

En la siguiente sección se analizará el contenido del Decreto impugnado en el caso concreto, a fin de colegir que era necesaria la consulta de manera previa a su expedición y que la misma no se llevó a cabo conforme a los estándares indicados en el apartado que le precede. Por último, en el cuarto apartado se examinan algunas disposiciones específicas que se estiman inconstitucionales, precisamente, por alterar los parámetros ya fijados en la jurisprudencia.

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

Como se indicó con anterioridad, antes de entrar al estudio de la invalidez del decreto señalado, en este primer apartado se hará alusión a las particularidades del estado de Hidalgo como una entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes identificados como indígenas. Ello permitirá comprender el impacto significativo del acto legislativo en la vida de los pueblos y comunidades en dicha entidad.

## i. 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)<sup>1</sup> –ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas– en 2010, en un total de 84 municipios en los que se divide política y administrativamente la entidad federativa, habitaban personas identificadas como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

En aquel año, de un número estimado de 2'665,018 habitantes en ese estado, alrededor de 575,161 personas son indígenas, lo que implicaba que aproximadamente el 21.58% del total de pobladores hidalguenses se identifican como integrantes o descendientes de algún pueblo o comunidad originaria en los términos que reconoce el artículo 2º de nuestra Norma Fundamental.

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:

<b>HIDALGO</b>				
<b>No.</b>	<b>Municipio</b>	<b>Tipo de municipio</b>	<b>Población total</b>	<b>Población indígena</b>
1.	<b>Acatlán</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	20,077	164
2.	<b>Acaxochitlán</b>	<i>Municipio indígena</i>	40,583	21,387
3.	<b>Actopan</b>	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	54,299	6,497
4.	<b>Agua Blanca de Iturbide</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	8,994	102
5.	<b>Ajacuba</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	17,055	217
6.	<b>Alfajayucan</b>	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	18,879	6,751
7.	<b>Almoleya</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	11,294	79
8.	<b>Apan</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	42,563	295

<sup>1</sup> 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/>

9.	<b>El Arenal</b>	Mpio. con población indígena dispersa	17,374	621
10.	<b>Atitalaquia</b>	Mpio. con población indígena dispersa	26,904	346
11.	<b>Atlapexco</b>	Municipio indígena	19,452	17,502
12.	<b>Atotonilco el Grande</b>	Mpio. con población indígena dispersa	26,940	459
13.	<b>Atotonilco de Tula</b>	Mpio. con población indígena dispersa	31,078	559
14.	<b>Calnali</b>	Municipio indígena	16,962	7,844
15.	<b>Cardonal</b>	Municipio indígena	18,427	15,400
16.	<b>Cuautepec de Hinojosa</b>	Mpio. con población indígena dispersa	54,500	582
17.	<b>Chapantongo</b>	Mpio. con población indígena dispersa	12,271	117
18.	<b>Chapulhuacán</b>	Mpio. con población indígena dispersa	22,402	2,912
19.	<b>Chilcuautla</b>	Municipio indígena	17,436	11,779
20.	<b>Eloxochitlán</b>	Mpio. con población indígena dispersa	2,800	37
21.	<b>Emiliano Zapata</b>	Mpio. con población indígena dispersa	13,357	90
22.	<b>Epazoyucan</b>	Mpio. con población indígena dispersa	13,830	256
23.	<b>Francisco I. Madero</b>	Mpio. con población indígena dispersa	33,901	2,469
24.	<b>Huasca de Ocampo</b>	Mpio. con población indígena dispersa	17,182	177
25.	<b>Huautla</b>	Municipio indígena	22,621	21,145
26.	<b>Huazalingo</b>	Municipio indígena	12,779	11,458
27.	<b>Huehuetla</b>	Municipio indígena	23,563	17,044
28.	<b>Huejutla de Reyes</b>	Municipio indígena	122,905	93,315
29.	<b>Huichapan</b>	Mpio. con población indígena dispersa	44,253	1,242
30.	<b>Ixmiquilpan</b>	Municipio indígena	86,363	55,613
31.	<b>Jacala de Ledezma</b>	Mpio. con población indígena dispersa	12,804	193
32.	<b>Jaltocán</b>	Municipio indígena	10,933	10,704
33.	<b>Juárez Hidalgo</b>	Mpio. con población indígena dispersa	3,193	107
34.	<b>Lolotla</b>	Mpio. con población indígena dispersa	9,843	2,805
35.	<b>Metepc</b>	Mpio. con población indígena dispersa	11,429	221
36.	<b>San Agustín Metzquititlán</b>	Mpio. con población indígena dispersa	9,364	62

37.	<b>Metztitlán</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	21,623	3,754
38.	<b>Mineral del Chico</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	7,980	77
39.	<b>Mineral del Monte</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	13,864	138
40.	<b>La Misión</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	10,452	94
41.	<b>Mixquiahuala de Juárez</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	42,834	2,207
42.	<b>Molango de Escamilla</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	11,209	328
43.	<b>Nicolás Flores</b>	<i>Municipio indígena</i>	6,614	5,302
44.	<b>Nopala de Villagrán</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	15,666	107
45.	<b>Omitlán de Juárez</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	8,963	125
46.	<b>San Felipe Orizatlán</b>	<i>Municipio indígena</i>	39,181	29,918
47.	<b>Pacula</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	5,049	285
48.	<b>Pachuca de Soto</b>	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	267,862	20,112
49.	<b>Pisaflores</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	18,244	438
50.	<b>Progreso de Obregón</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	22,217	1,516
51.	<b>Mineral de la Reforma</b>	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	127,404	6,359
52.	<b>San Agustín Tlaxiaca</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	32,057	716
53.	<b>San Bartolo Tutotepec</b>	<i>Municipio indígena</i>	18,137	10,148
54.	<b>San Salvador</b>	<i>Municipio indígena</i>	32,773	14,716
55.	<b>Santiago de Anaya</b>	<i>Municipio indígena</i>	16,014	13,577
56.	<b>Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	33,495	997
57.	<b>Singuilucan</b>	<i>Mpio. con población indígena dispersa</i>	14,851	157
58.	<b>Tasquillo</b>	<i>Municipio indígena</i>	16,865	10,491
59.	<b>Tecoautla</b>	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	35,067	6,307
60.	<b>Tenango de Doria</b>	<i>Mpio. con presencia indígena</i>	17,206	6,835

61.	<b>Tepeapulco</b>	Mpio. con población indígena dispersa	51,664	701
62.	<b>Tepehuacán de Guerrero</b>	Municipio indígena	29,125	18,210
63.	<b>Tepeji del Río de Ocampo</b>	Mpio. con presencia indígena	80,612	5,797
64.	<b>Tepetitlán</b>	Mpio. con población indígena dispersa	9,940	506
65.	<b>Tetepango</b>	Mpio. con población indígena dispersa	11,112	105
66.	<b>Villa de Tezontepec</b>	Mpio. con población indígena dispersa	11,654	180
67.	<b>Tezontepec de Aldama</b>	Mpio. con población indígena dispersa	48,025	983
68.	<b>Tianguistengo</b>	Municipio indígena	14,037	6,309
69.	<b>Tizayuca</b>	Mpio. con población indígena dispersa	97,461	4,512
70.	<b>Tlahuelilpan</b>	Mpio. con población indígena dispersa	17,153	404
71.	<b>Tlahuiltepa</b>	Mpio. con población indígena dispersa	9,753	137
72.	<b>Tlanalapa</b>	Mpio. con población indígena dispersa	10,248	65
73.	<b>Tlanchinol</b>	Municipio indígena	36,382	24,776
74.	<b>Tlaxcoapan</b>	Mpio. con población indígena dispersa	26,758	362
75.	<b>Tolcayuca</b>	Mpio. con población indígena dispersa	13,228	272
76.	<b>Tula de Allende</b>	Mpio. con población indígena dispersa	103,919	1,473
77.	<b>Tulancingo de Bravo</b>	Mpio. con presencia indígena	151,584	11,520
78.	<b>Xochiatipan</b>	Municipio indígena	19,067	18,998
79.	<b>Xochicoatlán</b>	Mpio. con población indígena dispersa	7,320	196
80.	<b>Yahualica</b>	Municipio indígena	23,607	22,370
81.	<b>Zacuatlipán de Ángeles</b>	Mpio. con población indígena dispersa	32,437	2,953
82.	<b>Zapotlán de Juárez</b>	Mpio. con población indígena dispersa	18,036	305
83.	<b>Zempoala</b>	Mpio. con población indígena dispersa	39,143	695
84.	<b>Zimapán</b>	Mpio. con presencia indígena	38,516	8,077
<b>TOTAL</b>			<b>2,665,018</b>	<b>575,161</b>

Del cuadro antepuesto 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,<sup>2</sup> el estado de Hidalgo:

- Ocupa el 5° lugar a nivel nacional con mayor población indígena, con un **36.1% del total de su población.**
- Un porcentaje del **14.2%** de población habla alguna lengua indígena.

<sup>2</sup> 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](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf)

- 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 y considerable, por lo que es necesario que las autoridades estatales reconozcan y garanticen los derechos de los que goza este sector de la población.

## ii. Cultura indígena en Hidalgo.

Expuesto lo anterior, es necesario tener en cuenta que la considerable presencia de personas identificadas como indígenas en Hidalgo implica indudablemente la existencia de una vasta presencia de expresiones culturales, políticas y sociales, si bien no uniformes, sí relevantes y significativas que, por tanto, deben ser tomadas en cuenta por las autoridades del Estado al momento de implementar medidas que puedan tener una posible afectación en sus derechos.

Precisamente bajo esa consideración se ha enunciado un concepto de lo indígena, que ***“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”***.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 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>

A partir de lo enunciado, se aprecia que la diversidad de pueblos y comunidades indígenas en Hidalgo presuponen una riqueza de lenguas, orígenes, formas de vida y ecosistemas, que desemboca en una inagotable diversidad cultural. Los mitos y rituales, las tecnologías y las costumbres, las formas de vestir y las de hablar, las ideas y las creencias varían mucho entre los diferentes pueblos indígenas.<sup>4</sup>

Esa especial pluriculturalidad en la entidad federativa, así como las modalidades de expresión producto de la cosmovisión indígena se manifiesta en una diversidad cultural y social que, por citar algunos ejemplos, se observa en las múltiples derivaciones de las lenguas indígenas otomí y tepehua, la alfarería y cerámica, las festividades milenarias, las artesanías de las comunidades, entre muchos otros.

Asimismo, este mosaico de cosmovisiones también se manifiesta en una profusión de modos de organización interna de las comunidades indígenas que varía de pueblo en pueblo, pues tradicionalmente, cada una de ellas ha tenido sus propias autoridades electas de acuerdo con las costumbres locales, encargadas de resolver los asuntos internos y de representarla frente a las autoridades externas. Sin embargo, las comunidades indígenas nunca han vivido aisladas, sino que han formado parte de entidades políticas más amplias que han incidido en sus asuntos e influido en su organización política.<sup>5</sup>

En ese sentido, la variedad de culturas indígenas que coexiste en Hidalgo afirma una riqueza de formas de autoorganización y de toma de decisiones en función de sus usos y costumbres que, junto con otros elementos comunes, los identifican entre sí y diferencian respecto de cada pueblo o comunidad originario que habita en la entidad.

<sup>4</sup> Navarrete Linares, Federico, "Los Pueblos Indígenas de México", México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008, p. 23, consultable en la siguiente liga: [http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia\\_nacional\\_pueblos\\_indigenas\\_mexico.pdf](http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf)

<sup>5</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 52.

Así, la identidad indígena se da en contextos históricos, políticos y culturales específicos y cambiantes. Un elemento fundamental en esta ecuación es la pertenencia a la comunidad indígena, que es y ha sido tradicionalmente el *habitus*, el espacio social de los pueblos indígenas.<sup>6</sup>

En términos de lo anterior, es indudable que el estado de Hidalgo goza de una amplia presencia de pueblos y comunidades originarias y, por ello, alberga una gran riqueza cultural indígena que se presenta en una diversidad de formas, cada una propias y representativas de esos grupos, lo cual se estima debe tomarse en consideración en el despliegue de las atribuciones y facultades de todas las autoridades en esa entidad federativa.

## **B. Estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta indígena.**

Con el motivo de que esta Comisión Nacional se encuentre en posibilidad de argumentar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del Decreto controvertido, es indispensable exponer los alcances y extremos del derecho a la consulta indígena, de conformidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional.

Para ello, es necesario partir del artículo 2° 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.<sup>7</sup>

<sup>6</sup>Cfr. Stavenhagen, Rodolfo, "Las identidades indígenas en América Latina", *Revista IIDH*, Volumen 52, p. 173, visible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25565.pdf>

<sup>7</sup> "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

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, 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 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.<sup>8</sup>

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.

(...).”

<sup>8</sup> 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**

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, 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 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 6º 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:

***LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.***

***9 “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.”

- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio<sup>10</sup> refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que

<sup>10</sup> **“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

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 disposiciones convencionales previas, se colige que de ellas 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 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.”*<sup>11</sup>

De lo hasta ahora expuesto es factible 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.**

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.”

<sup>11</sup> 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.

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.

Por ello, el derecho a la consulta tiene un doble carácter: es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, es un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional como en el nacional.<sup>12</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática al sostener que la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación.<sup>13</sup> Cuando los pueblos y comunidades participan ejerciendo este derecho quiere decir que se les permite adoptar decisiones relativas a asuntos que les afectan, que puedan tener un impacto directo sobre su goce efectivo de otros derechos fundamentales.

El mismo Tribunal Interamericano 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 nacional 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 esos 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,

<sup>12</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *“El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala”*, México, ONU, 2011, p. 13.

<sup>13</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (Fondo y reparaciones), sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 186.

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

En ese sentido, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están en todo tiempo 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, siempre que vayan a tomarse medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, de manera 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 referentes 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 y a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la 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**

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 160.

**procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.<sup>16</sup>**

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 precisado los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades:<sup>17</sup>

**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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Véanse las siguientes resoluciones: 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 plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de ese Tribunal Supremo, 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 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 asentado otros criterios de gran envergadura tratándose de la consulta a pueblos y comunidades originarias.

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,<sup>18</sup> así como al fallar la diversa 84/2016,<sup>19</sup> 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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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,<sup>20</sup> 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 enfatizado el reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas dentro del parámetro de regularidad constitucional, al establecer la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se pudiesen impactar 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

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.**<sup>22</sup>

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 originarias, 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 generales

<sup>21</sup>Sentencia 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.

<sup>22</sup> 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.

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.**<sup>23</sup>

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.**

Por lo tanto, en un momento anterior a verificar si se realizó una consulta indígena bajo los estándares y parámetros previamente desarrollados, es imperativo que se analice si se actualizaban los supuestos para estimarla necesaria, en atención a la susceptibilidad o posibilidad de impacto o afectación a los derechos, vida o entorno de los pueblos y comunidades originarias, lo cual será materia del apartado siguiente.

### **C. Análisis del acto legislativo combatido, la necesidad de realizar la consulta indígena y el incumplimiento de dicha obligación.**

A juicio de esta Institución protectora de los derechos humanos, se estima que el Decreto número 209 que reformó la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, ya que, pese a que la reforma tiene un impacto significativo para dicho sector de la población, de la revisión del

<sup>23</sup> 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 Icaza, 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.”**

procedimiento legislativo correspondiente, se advierte que el Congreso local no llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que su actuación no se ajustó al parámetro de regularidad constitucional.

Como se indicó en la sección inmediatamente anterior, para arribar a esa conclusión es necesario examinar y determinar en primer lugar si el Decreto 209 controvertido es susceptible de afectar directamente a los grupos indígenas del estado de Hidalgo.

Por ello, es indispensable atender al contenido normativo sustantivo de la reforma a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo que se realizó mediante el Decreto 209 ahora impugnado, análisis que se efectuará enseguida.

De la lectura del Decreto número 209, se advierte que el mismo contiene reformas y adiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena hidalguense que se relacionan directamente con la regulación de los mecanismos para el ejercicio del derecho a la consulta.

En el dictamen legislativo correspondiente, que se encuentra reproducido en la publicación del decreto antes mencionado, se señala que la modificación tuvo *“el objetivo de materializar las obligaciones contraídas por el Estado mexicano, así como respetar los derechos de los pueblos indígenas de nuestro país y generar un diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas que permita alcanzar acuerdos más justos y equitativos.”*

En ese entendido, las reformas y adiciones a la ley se refirieron a los mecanismos o procedimientos por los cuales se llevará a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, derivando en una multiplicidad de cambios en varias disposiciones.

Atento a tal circunstancia, para un adecuado ejercicio de contraste de las modificaciones, enseguida se presenta un cuadro comparativo de los artículos reformados y adicionados respecto del texto previo a la reforma:

Texto anterior	Texto reformado
<p><b>Artículo 12.-</b> El presente Capítulo tiene por objeto establecer el mecanismo para que el Estado y los municipios realicen la consulta directa a los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas en las medidas administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, a efecto de que emitan su opinión respecto a las medidas propuestas.</p>	<p><b>Artículo 12.-</b> El presente Capítulo tiene por objeto establecer el mecanismo para que el Estado y los municipios realicen la consulta <b>previa, culturalmente adecuada, de buena fe, directa e informada</b> a los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas <b>sobre las medidas legislativas, administrativas y/o los actos de autoridad relativos a la inversión privada</b>, que sean susceptibles de afectarles directamente, a efecto de que emitan <b>y sea considerada su opinión respecto a las medidas propuestas.</b></p>
<p><b>Sin correlativo.</b></p>	<p><b>Artículo 12 Bis.-</b> La consulta indígena es el instrumento por el cual, la o el titular del Poder Ejecutivo, las instancias de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, el Congreso del Estado, los Ayuntamientos Municipales por sí o en colaboración, por medio de los mecanismos de participación ciudadanía (sic) reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, someten a previa consideración de la población indígena, acciones legislativas y/o administrativa que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena.</p> <p>Atendiendo la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, la autoridad estatal y municipal competente en materia de atención a la población indígena, contará con un protocolo de consulta que garantice un proceso libre, sin coerción, intimidación o manipulación de ningún tipo, informada, de buena fe, sistemática y transparente, considerando sea comprensible y en el idioma del pueblo o comunidad.</p>
<p><b>Artículo 14.-</b> Serán objeto de consulta las medidas siguientes:</p> <p>I.- En materia Estatal:</p> <p>a) El Plan Estatal de Desarrollo;</p> <p>b) Los planes y programas de desarrollo estatal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; y</p> <p>c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas.</p>	<p><b>Artículo 14.-</b> Serán objeto de consulta, <b>a solicitud de la autoridad directamente involucrada o, a petición de cuando menos el dos por ciento de la población indígena directamente afectada</b>, las medidas siguientes:</p> <p>I.- En materia Estatal:</p> <p>a) El Plan Estatal de Desarrollo;</p> <p>b) Los planes y programas de desarrollo estatal relacionados a pueblos y comunidades indígenas;</p>

<p>II.- En materia Municipal:</p> <p>a) El Plan Municipal de Desarrollo;  b) Los planes y programas de desarrollo municipal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; y  c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas.</p> <p>Las autoridades indígenas en las comunidades deberán proponer al Municipio y al Estado los planes de desarrollo rural comunitario, mismo que deberá contener los planes, programas, acciones y estrategias con una proyección de 20 a 30 años.</p> <p>Quedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución Federal y Local.</p>	<p>c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y  <b>d) Las reformas de ley que afecten directamente la organización interna de las comunidades.</b></p> <p>II.- En materia Municipal:</p> <p>a) El Plan Municipal de Desarrollo;  b) Los planes y programas de desarrollo municipal relacionados a pueblos y comunidades indígenas;  c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y  <b>d) Las reformas a los reglamentos municipales que afecten directamente la organización interna de las comunidades.</b></p> <p>III.- En materia de desarrollo económico y social que compete al ámbito estatal y/o municipal:</p> <p>a) Los actos de autoridad relativos a proyectos comerciales públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que pretendan instalarse en el territorio de la comunidad indígena;  b) Los actos de autoridad relativos a proyectos públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que busquen extraer materias primas y/o recursos naturales del territorio de la comunidad indígena;  c) Los actos de autoridad relativos a proyectos privados y/o gubernamentales de infraestructura carretera, y aérea que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena; y  d) Los actos de expropiación que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena.</p> <p>Las autoridades indígenas en las comunidades contarán con la asistencia técnica y financiera, por parte de las autoridades, para proponer al Municipio y al</p>
--	---

	<p>Estado los planes y programas <b>de desarrollo comunitario</b>, mismo que deberá contener <b>las acciones y estrategias</b> con una proyección de 20 a 30 años.</p> <p>Quedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución Federal y Local. <b>Igualmente queda exceptuada la materia fiscal o hacendaria y presupuestaria y las que reconozcan derechos humanos.</b></p>
<p><b>Artículo 15.-</b> En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación.</p>	<p><b>Artículo 15.-</b> En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, <b>durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación</b></p>
<p><b>Artículo 16.-</b> El proceso de consulta contará por lo menos, con los siguientes puntos:</p> <p>I. Emisión de la convocatoria;  II. Sistematización de los resultados;  III. Análisis y elaboración de documento ejecutivo de los resultados;  IV. Entrega a las comunidades consultadas de los resultados; y  V. Difusión de los resultados de la consulta.</p>	<p><b>Artículo 16.-</b> El proceso de consulta contará por lo menos, con los siguientes puntos:</p> <p>I.- Emisión de la convocatoria;  II.- <b>Jornadas de información;</b>  III.- <b>Realización de la consulta;</b>  IV.- Sistematización de los resultados;  V.- Análisis y elaboración de documento ejecutivo de los resultados;  VI.- Entrega a las comunidades consultadas de los resultados; y  VII.- Difusión de los resultados de la consulta.</p> <p><b>Dicho proceso será guiado por el protocolo de consulta que diseñen las instancias estatales y municipales de atención a la población indígena.</b></p>
<p><b>Artículo 20.-</b> Las autoridades estatales y municipales que hayan realizado la consulta, considerarán las opiniones que deriven de la misma, en la elaboración de políticas públicas, programas o reformas institucionales en materia indígena, que hayan sido objeto de la misma</p>	<p><b>Artículo 20.-</b> Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada, el resultado será vinculatorio y las autoridades estatales, municipales <b>y/o competentes</b> que hayan realizado la consulta, considerarán <b>los resultados de la opinión mayoritaria que derive de la misma</b>, en la</p>

---

elaboración de políticas públicas, programas, <b>otorgamiento de permisos</b> , reformas institucionales en materia indígena <b>o de ley</b> , que hayan sido objeto de la misma.
---

---

Conforme al cuadro que antecede, resulta claro que el legislador estableció una regulación específica al derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, pues señala que será previa, culturalmente adecuada, de buena fe, directa e informada, las cuales eran características que no se encontraban con antelación en el texto legal anterior.

Por otro lado, se observa que los pueblos y comunidades originarias podrán ser consultados sobre medidas legislativas, actos de autoridad de índole administrativa, agregando los relativos a la inversión privada.

También se adicionó el artículo 12 Bis, disposición que se refiere a la consulta como un “instrumento” por el que las autoridades locales por sí o en colaboración, podrán someter a previa consideración de la población indígena las acciones legislativas y/o administrativas que tengan impacto directo en las comunidades y pueblos autóctonos, mediante los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el estado de Hidalgo, o bien, por los propios de la comunidad.

De igual modo, en ese precepto el legislador estimó oportuno establecer que la autoridad estatal y municipal competente en materia de atención a la población indígena deberá contar con un protocolo de consulta que garantice su efectividad.

En el artículo 14 se introdujeron cambios importantes que versan sobre la procedibilidad de la consulta, ya que tendrá que mediar solicitud de la autoridad involucrada, o bien, la petición de cuando menos el 2% de la población indígena directamente afectada. Además, se amplió el “catálogo” de supuestos de las medidas que serán objeto de consulta:

- a. Las reformas de la ley que afecten directamente la organización interna de las comunidades (ámbito estatal);
- b. Las reformas a los reglamentos municipales que afecten directamente la organización interna de las comunidades (ámbito municipal);
- c. Actos de autoridad relativos a proyectos comerciales públicos o privados que puedan afectar el territorio de la comunidad indígena, que busquen extraer materias primas y/o recursos naturales de la comunidad, de infraestructura carretera y aérea que les afecte, así como los actos de expropiación que se pretenda realizar (ámbito de desarrollo económico y/o social que compete al ámbito estatal y/o municipal).

Paralelamente, también incrementaron los supuestos de exclusión para la procedencia de la consulta, si se trata de materias tales como la fiscal, hacendaria y presupuestaria, así como cuando las medidas reconozcan derechos humanos.

En otro orden de ideas, se previó que las autoridades indígenas de las comunidades contarán con la asistencia técnica y financiera, por parte de las autoridades estatales para hacer propuestas sobre desarrollo comunitario.

En lo tocante propiamente a las fases de la consulta que se regulan en la ley, se modificó el artículo 15 para indicar que en la difusión del evento las autoridades estatales y municipales realizarán actividades de información requeridas para asegurar que se conozcan las ventajas y desventajas del asunto sometido a consulta, a fin de garantizar la participación informada y la no manipulación de los pueblos y comunidades originarias.

De manera relevante se observó que la reforma al numeral 16 del ordenamiento legal en comento introdujo al proceso de consulta dos fases adicionales, a saber, de jornada de información y la realización de la consulta *per se*. Además, se

precisó que ese proceso será guiado por el protocolo de consulta que diseñen las instancias competentes.

Finalmente, se realizaron cambios normativos en el artículo 20 del cuerpo legislativo en examen respecto de los efectos de la consulta, pues se señaló que la decisión tomada en la misma será vinculatoria para la autoridad cuando la participación en el proceso haya correspondido, por lo menos, al 40% de la población indígena directamente involucrada.

Así, es posible advertir que la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo tuvo importantes y relevantes cambios en relación con la forma en que las personas indígenas podrán ejercer su derecho a la consulta, aunado a que establece criterios para que la autoridad cumpla con su obligación de consultar a los pueblos y comunidades originarias, lo cual trasciende en el ejercicio de otros derechos igualmente reconocidos constitucional y convencionalmente, como ya se expondrá más adelante.

Consecuentemente, **se colige indudablemente que impacta de manera significativa en la vida, entorno y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que la reforma en análisis se relaciona directamente con el derecho a la consulta los pueblos y comunidades originarias**, pues versa específicamente a la forma en que será ejercido, las obligaciones concretas que tienen las autoridades involucradas e, inclusive, a las consecuencias obtenidas una vez concluido ese procedimiento.

Por ende, al tratarse de cuestiones que atañen directamente a los pueblos indígenas del estado de Hidalgo, orientadas a regular precisamente la forma en la que esos grupos ejercerán su derecho a ser consultados, **el Poder Legislativo local debió realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, para que manifestaran su conformidad respecto de las propuestas legislativas**, en su caso, rechazarlas, o bien, complementarlas aportando otras ideas que estimaran oportunas para mejorar el procedimiento de consulta y que les resultara benéficas para garantizar sus derechos.

No debe perderse de vista que las normas que aquí se analizan, en su conjunto, principalmente pretenden desarrollar en la entidad federativa el contenido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual establece que los gobiernos, al aplicar las disposiciones de dicho instrumento, deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6, numeral 1, inciso a).

Asimismo, el mismo numeral del mencionado tratado dispone que las consultas llevadas a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (artículo 6, numeral 2).

Sin embargo, pese a que el objeto de la reforma fue regular los mecanismos por los que se llevará a cabo el derecho a la consulta, su impacto no se limita a incidir exclusivamente sobre el mencionado derecho, sino que, al ser éste de carácter instrumental, tiene efectos mayores sobre otros aspectos que atañen necesaria e invariablemente en los pueblos y comunidades originarias.

En esa consideración, la trascendencia del derecho a la consulta en su vertiente instrumental permite que las personas consideradas como indígenas ejerzan otros derechos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, como pueden ser, por citar algunos ejemplos, el de libre autodeterminación, igualdad, identidad cultural, pluralismo y protección de su tierra, territorio y recursos naturales.

Las modificaciones legales no sólo se verán reflejadas en el ejercicio del derecho a la consulta sino también en la adopción de 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, así como una diversidad de derechos reconocidos a su favor.

En conclusión, si el legislador pretendió hacer efectivo el derecho a la consulta en su legislación estatal, debió permitir que los pueblos y comunidades originarias que participaran en las primeras fases del proceso legislativo correspondiente para realizar los cambios normativos para regularlo, pues resulta más que evidente que se trata de normas que impactan de manera significativa en sus derechos, en su vida o entorno.

Máxime que el ejercicio de ese derecho se relaciona de manera directa con cuestiones que definirán la forma en que intervendrán en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, en relación con el libre y pleno ejercicio de sus demás derechos, lo que significa que el Congreso estatal estaba obligado a consultarlos.

Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma publicada el 14 de octubre de 2019 a través del Decreto número 209 multicitado, se aprecia que **no se llevó a cabo la consulta indígena teniendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional** y, por lo tanto, dicha omisión constituyó una vulneración a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Es otros términos, el legislador hidalguense inobservó el sistema normativo nacional e internacional en la materia, conforme a los estándares desarrollados en el apartado que antecede, pese a que resultaba necesario llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de reformar la mencionada ley local, dadas las particularidades del estado como entidad pluricultural, que alberga un considerable número de habitantes indígenas a quienes interesaba dar intervención en ese proceso legislativo, con la finalidad de ser escuchados.

Así, **el legislador del estado no previó una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a ese sector de la población mediante sus representantes**, por lo que incumplió con su obligación de garantizar ese derecho.

Por el contrario, las autoridades implicadas en la emisión de la reforma legal la expidieron, promulgaron y publicaron sin efectuar una consulta para conocer los

intereses, preocupaciones y 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 a lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, último párrafo, de la Constitución Federal, las constituciones y leyes de las entidades federativas deben establecer 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 legislador estatal no sólo se encontraba invariablemente implicado a realizar la consulta indígena cumpliendo con los requisitos ya expresados antes de modificar la ley en comento, sino que además tenía la oportunidad de acoger las particularidades de los pueblos y comunidades originarias en el estado en la propia legislación.

De esa forma, el Congreso hidalguense pudo haber estado en posibilidad de conocer las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos y comunidades que habitan en el territorio del estado, haciéndolos partícipes en la creación de medidas eficaces para garantizar el cumplimiento de su derecho a la consulta.

Por todo lo expuesto, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, el **legislador estatal de Hidalgo fue omiso en efectuar la consulta indígena aun cuando tenía la obligación de practicarla** de conformidad con los estándares y parámetros desarrollados, **en razón de que el acto legislativo reclamado se ocupa de establecer y fijar la procedibilidad, modalidad y efectos del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas** reconocido en el bloque de regularidad constitucional.

En ese sentido, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez total del Decreto controvertido, toda vez que adolece de un vicio en el proceso legislativo que le dio origen, por lo cual el mismo debe ser expulsado del orden jurídico del estado de Hidalgo en su integridad.

#### **D. Vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas por el contenido del Decreto cuestionado.**

En el apartado anterior esta Comisión Nacional expuso las razones por las cuales estima que el Decreto número 209, que reformó la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo es inconstitucional, al estimar que el legislador no previó una fase adicional para consultar a los pueblos y comunidades indígenas en dicha entidad federativa, teniendo la obligación para hacerlo, pues indiscutiblemente implicó modificaciones normativas que impactan de manera significativa en su vida, entorno y derechos.

No obstante, de no lograrse la nulidad constitucional impetrada, este Organismo Autónomo solicita la invalidez de determinadas disposiciones reformadas y adicionadas por virtud de ese acto legislativo, al considerar que su contenido altera o desvirtúa la *ratio* de la consulta indígena, apartándose de los estándares nacionales e internacionales en la materia.

En la presente sección se analizará la constitucionalidad y convencionalidad de los artículos 12 Bis, primer párrafo, 14, 15 y 20 de la ley en comento, por vulnerar sustancialmente el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en virtud de que desnaturalizan su objeto, así como sus fines y propósitos.

##### **i. La consulta procederá cuando se trate de medidas que tengan un “impacto directo”.**

El decreto impugnado adicionó a la Ley de Derechos y Cultura Indígena estatal el artículo 12 Bis, cuyo primer párrafo transgrede el bloque de constitucionalidad, a juicio de esta Institución Autónoma.

Con la finalidad de abordar con mayor claridad a la inconstitucionalidad reclamada, a continuación se transcribe el precepto:

**“Artículo 12 Bis.-** *La consulta indígena es el instrumento por el cual, la o el titular del Poder Ejecutivo, las instancias de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, el Congreso del Estado, los Ayuntamientos Municipales por sí o en colaboración, por medio de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, someten a previa consideración de la población indígena, acciones legislativas y/o administrativa **que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena.*** (...).”

De la lectura de la norma en comento se desprende esencialmente que alude a la consulta indígena como un instrumento a través del cual se somete a previa consideración de ese sector, las acciones legislativas y administrativas que tengan un **impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena.**

Respecto a la porción normativa resaltada, que exige que las medidas objeto de consulta tengan un *impacto directo* en los distintos ámbitos de la comunidad indígena, esta Comisión Nacional estima que no es acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Lo anterior, debido a que, como ya se refirió en el apartado B del presente curso, en donde se expusieron con detalle las características y diversos aspectos del derecho a la consulta, tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido de manera reiterada que es necesario verificar si las acciones de las autoridades estatales pueden ser susceptibles de afectarles directamente y si las mismas importan un impacto significativo en sus derechos, vida y entorno, a efecto de determinar la procedibilidad de la consulta.

En efecto, lo anterior se desprende del artículo 6.1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT, el cual establece la obligación de los Estados de consultar a los

indígenas **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.**

En los mismos términos, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal ha sostenido que el deber por parte del Estado a la consulta para 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 procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.<sup>24</sup>

Por otra parte, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 499/2015, aludiendo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo que las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos sobre su entorno.<sup>25</sup>

De esa manera, en materia de consulta a las comunidades indígenas, debe consultarse cuando se promuevan proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y entorno, debido a la potencial afectación que pueden resentir las comunidades indígenas involucradas.<sup>26</sup>

En ese aspecto, se ha empleado como criterio objetivo para determinar cuándo las autoridades deben consultar a las comunidades indígenas involucradas si se trata de actos que sean susceptibles de afectarles de manera directa o indirecta en su esfera de derechos. Dicha afectación, además, deberá constituir un impacto significativo en alguno de sus aspectos de vida.

<sup>24</sup> Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

<sup>25</sup> Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 499/2015, en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Párr. 136.

<sup>26</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, p. 2.

Por ello, cuando el legislador hidalguense introduce como criterio para delimitar la procedencia de la consulta a que las acciones del estado tengan “*un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena*”, se aparta del criterio que han sostenido reiteradamente, a través de múltiples precedentes, tanto esa Corte Constitucional mexicana como por el Tribunal Interamericano, mismo que ha sido acuñado en el tiempo a través de sus trabajos jurisdiccionales.

Así, al establecer un estándar para la procedibilidad de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas que no empata con los criterios de susceptibilidad de afectación y de impacto significativo, se estima que el mismo puede generar confusión para determinar, en cada caso, cuándo cierta medida estatal amerita la realización del proceso de consulta correspondiente.

Además, con la redacción contenida en el precepto tildado de inconstitucional, el legislador aparentemente acotó la procedencia de la consulta previa a medidas que afecten sólo directamente a las comunidades, soslayando que incluso pueden darse casos en los que ciertos actos del estado pudieran menoscabar sus derechos y prerrogativas de manera indirecta, atendiendo a la susceptibilidad de afectación.

Por ello, el espectro de protección podría incluso resultar ser más restringido, por lo que a juicio de este Organismo Nacional el diseño de la norma controvertida, que pareciera adoptar un criterio para la procedencia de la consulta de “*impacto directo*”, no resulta acorde con los estándares nacionales e internacionales en materia de consulta previa y, por lo tanto, contraviene el parámetro de regularidad constitucional.

**ii. La consulta se llevará a cabo por medio de los mecanismos de participación ciudadana o por los propios de la comunidad.**

Como se hizo notar en los apartados previos, la reforma legal de mérito adicionó importantes prescripciones relacionadas con el procedimiento de consulta que será implementado en la entidad para hacer partícipes a los pueblos y comunidades en decisiones estatales de diversa índole.

Entre las novedades normativas, resulta de particular interés la incorporación del artículo 12 Bis trasunto en el subapartado anterior, en el cual quedó comprendida la indicación de que la consulta indígena se hará por “*medio de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad*”, porción normativa que, a consideración de esta Institución Nacional, tergiversa los principios que rigen el derecho a la consulta.

Ello, toda vez que, por la forma en que el Congreso hidalguense configuró esa disposición, permite que las autoridades encargadas de practicar consultas a los pueblos y comunidades indígenas pudieran optar por cumplir con ese mandato por dos vías disyuntivas, ya sea mediante los procedimientos establecidos por la legislación en materia de mecanismos de participación ciudadana, o bien, siguiendo aquéllos que reconocen las propias comunidades originarias de acuerdo con sus propios sistemas normativos.

Con anterioridad se refirió que es reiterada jurisprudencia, no sólo nacional sino también del ámbito interamericano, que existen parámetros mínimos que deben observarse en ese tipo de consultas, esto es, que deben ser de forma previa, de buena fe, libre, informada y culturalmente adecuada.

En cuanto al último de los estándares esenciales señalados, se ha insistido en cuanto a que **los procedimientos de consulta deben contar con pertinencia cultural**, es decir, atender a las particularidades culturales de los pueblos y comunidades originarias sujetos del proceso.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que las consultas a los pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, de conformidad con sus propias tradiciones.<sup>27</sup>

Tal exigencia se desprende directamente del Convenio 169 de la OIT, el cual dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, “*mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus*

<sup>27</sup> Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, (Fondo y Reparaciones) sentencia de 27 de junio de 2012 párr. 201.

*instituciones representativas*" (artículo 6.1, inciso a), así como tomar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En el ámbito interno, el Máximo Tribunal del país ha definido que una consulta es culturalmente adecuada cuando se da en un marco de respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, los cuales se considerarán como tales dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica,<sup>28</sup> según sus costumbres o tradiciones.<sup>29</sup>

En ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres, deben ser respetadas en todo momento. Consecuentemente, sus miembros tienen plena libertad de elegir las formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de la consulta, por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones.<sup>30</sup>

Como se observa, las consultas que se lleven a cabo deben considerar invariablemente las particularidades culturales de cada comunidad y pueblo indígena ya sea en la toma de decisiones como en las instituciones o mecanismos reconocidos en la propia comunidad para que pueda darse por satisfecho este requisito.

En contraste, el artículo 12 Bis establece que, para la realización de la consulta, la autoridad podrá emplear dos medios:

<sup>28</sup> Véase el voto concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea respecto de la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, pp. 6 y 7.

<sup>29</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134.

<sup>30</sup> Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 499/2015, en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, p. 65.

**a)** los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el Estado de Hidalgo; o

**b)** los propios de la comunidad.

Como se refirió anteriormente, la composición disyuntiva del enunciado normativo implica dos posibilidades de opción para la autoridad, lo que se traduce en que podrá optar por uno u otro al momento de la celebración de la consulta.

Se estima que la posibilidad del empleo de los mecanismos de participación ciudadana no resulta acorde con las instituciones indígenas, pues ello implicaría la imposición de un determinado modelo de participación que pudiese resultar ajeno a los sistemas e instituciones de las propias comunidades partícipes de la consulta.

Dicho de otro modo, el empleo de los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos de consulta resulta extraño a la naturaleza y objeto del derecho a la consulta indígena, ya que se contrapone al requisito de la pertinencia cultural.

Para aclarar lo anterior, es oportuno establecer una clara diferencia entre el multicitado derecho y los mecanismos de participación ciudadana. Estos últimos son aquellos instrumentos que permiten participar a los ciudadanos mediante la realización de acciones o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> PNUD, “¿Qué entendemos por participación ciudadana?”, Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”, p. 13, Junio de 2018, México, consultable en la siguiente liga electrónica: <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>

Siguiendo esa idea, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo –como ordenamiento destinado a fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos, que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana– estableció tres mecanismos: la iniciativa ciudadana, la consulta popular y la audiencia pública.

Tales mecanismos podrán ser implementados en la entidad satisfaciendo los requisitos legales y se dirigen a acciones concretas de interés de toda la colectividad.

En cambio, el derecho a la consulta indígena de los pueblos y comunidades indígenas se sustenta en el reconocimiento de su libre autodeterminación y autonomía, de forma que se respete su propia estructura política interna y sus instituciones, además de que busca que se tomen de consuno con el Estado las decisiones que sean susceptibles de afectarles, de forma que se llegue a un acuerdo entre las autoridades y las comunidades involucradas de buena fe.

Así, la consulta indígena tiene ciertos fines específicos atendiendo a la realidad, particularidades, diferencias y a la condición de desigualdad de los pueblos y comunidades indígenas frente al resto de la población; por su parte, los mecanismos de participación ciudadana tienen también sus propios objetivos en materia política respecto de los ciudadanos en general.

Sin embargo, la finalidad de la participación ciudadana es diversa en cuanto a la calidad de los sujetos –personas indígenas en general frente a la calidad política de ciudadano– como al resto de objetivos que persigue la consulta indígena, por lo que no puede tenerse por satisfecho el requisito de idoneidad cultural en los procesos correspondientes si se llegaran a aplicar los instrumentos genéricos de participación política como sustitutivos de los sistemas propios de los pueblos y comunidades originarias en una consulta a este sector, pues es inconcuso que su naturaleza es distinta.

Por ende, la sola previsión de que la autoridad pueda optar por cualquiera de esos medios, desvirtúa la naturaleza y propósitos del derecho en cuestión y puede conllevar que se exima a la autoridad de la obligación de celebrar las

consultas conforme a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades originarias, pues la disposición le permite optar por dos tipos de mecanismos, lo cual se opone al estándar mínimo establecido en materia de consulta.

Ello es así, porque en todos los casos la consulta indígena se debe de considerar los sistemas particulares de cada comunidad o pueblo que podría verse afectado por una decisión estatal, sin que pueda imponerse un determinado modelo de participación ajeno a su cosmovisión para ejercer su derecho.

En ese entendido, el legislador no debió de incluir como herramienta para los procedimientos de consulta el empleo de los mecanismos de participación ciudadana, porque por sí mismo deja abierta la posibilidad de que el legislador opte por el empleo de esos medios sin atender a los propios de la comunidad.

Además, de la lectura de la disposición parecería que quedará al arbitrio de la autoridad decidir qué medio emplear, ya sea los de participación ciudadana o los de la comunidad, que implica una exclusión y desconocimiento de las instituciones indígenas en el estado, por lo que de ninguna manera podrían estimarse como culturalmente adecuadas.

Finalmente es importante mencionar que de la lectura del dictamen de la reforma que se analiza, el legislador realizó una importante afirmación que conviene transcribir:

*“A diferencia de la consulta popular, la consulta indígena goza de diferentes principios y regulaciones, tales como el reconocimiento de que los pueblos indígenas deben poder fijar sus propias condiciones, respetando sus formas de generar consensos y argumentos, garantizando los tiempos y ritmos que marcan sus propios procesos de toma de decisiones, es decir, sin estar sujetos a que dichas consultas se puedan realizar únicamente en la jornada electoral o con la intervención de instituciones electorales que resultan ajenos a su contexto y realidad, pues a la luz de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la consulta indígena se debe realizar de forma transparente, libre, informada, en sus idiomas y, sobre todo, respetando la cultura e identidad de los pueblos indígenas.”*

Partiendo de lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo estima que la norma no reflejó la voluntad del legislador, quien reconoció dentro de los trabajos

legislativos que el derecho a la consulta goza de tal especialidad y particularidad, que en su reconocimiento y garantía deben fijarse sus propias condiciones, respetando sus formas de generar consensos y argumentos, y no la imposición de un determinado modelo de toma de decisiones o de mecanismos ajenos a su identidad cultural.

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados pretender garantizar su participación en la adopción de decisiones que puedan generar una afectación en sus derechos por lo que no puede asimilarse ni muchos menos aplicarse instituciones diversas, pues los fines de la consulta persiguen fines específicos ya que se dirigen a personas que tienen una especial y característica situación social y cultural.

Así, en la celebración de las consultas no pueden utilizarse otros mecanismos que no sean acordes a sus usos y costumbres, como lo es el empleo de los mecanismos de participación ciudadana, por lo que resulta indubitable la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

**iii. La consulta se realizará a solicitud de la autoridad involucrada o a petición de población la indígena directamente afectada.**

Otro de los cambios normativos de gran importancia en materia de consulta en el estado de Hidalgo, se encuentra en el artículo 14, primer párrafo, el cual establece:

*Artículo 14.- Serán objeto de consulta, a solicitud de la autoridad directamente involucrada o, a petición de cuando menos el dos por ciento de la población indígena directamente afectada, las medidas siguientes: (...)*

La anterior disposición prevé dos condiciones para que la consulta indígena pueda llevarse a cabo: en primer lugar, que **deberá solicitarse** y, en segundo lugar, que **esa petición provenga de un sujeto determinado**, esto es, la autoridad implicada o un determinado porcentaje de población indígena afectada de forma directa.

Esta Comisión Nacional estima que la anterior disposición es contraria a los estándares nacionales e internacionales en la materia, toda vez que impone condiciones no consideradas ni constitucional o convencionalmente que **obstaculizan el efectivo ejercicio del derecho a la consulta a las personas indígenas, pues impelen que éste deberá ser solicitado por lo sujetos facultados por la ley.**

Con lo anterior, el legislador desnaturalizó el derecho a la consulta que se encuentra reconocido a favor de las personas indígenas, pues a lo largo del presente escrito se ha insistido que es un derecho que permite a ese sector de la población intervenir y participar en la toma de decisiones fundamentales sobre cualquier tipo de decisión legislativa o administrativa que tomen los poderes públicos y puedan afectarles directa o indirectamente.

Al respecto, el convenio 169 de la OIT en su artículo 6, enfáticamente expresa que es deber de los gobiernos consultar a los pueblos interesados **cada vez** que se prevean medidas legislativas o administrativas **susceptibles de afectarles directamente.**

En esa misma línea, la Corte Interamericana, las instancias de la Organización de las Naciones Unidas, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han manifestado que es necesario que los Estados deben obtener el consentimiento de los pueblos tribales e indígenas en asuntos que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales y de sus derechos.<sup>32</sup>

Adicionalmente, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal enfatizó que las autoridades, en general, deben atender al caso concreto y analizar si el acto en cuestión puede impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno, tomando en consideración algunos supuestos generales, tales como la

<sup>32</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 136.

pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo de sus tierras, el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos, entre otros supuestos.<sup>33</sup>

Bajo las anteriores estimaciones, es claro para esta Comisión Nacional que la celebración de una consulta indígena no puede quedar condicionada a que la misma sea solicitada de forma expresa, pues es de reconocido derecho que su realización se traduce en una obligación del Estado quien, a través de las autoridades competentes en cada caso, debe analizar oficiosamente si las medidas pueden afectar a un determinado pueblo o comunidad indígena.

Así, dicha obligación se cumple cuando la autoridad valora o razona que un determinado acto puede incidir directa o indirectamente en los derechos y formas de vida de los indígenas, por lo que ante esa circunstancia es necesario que se lleve a cabo la consulta sin que ello se sujete a la condición de que la misma sea instada.

Por tanto, no puede resultar admisible que el legislador haya considerado que en los asuntos que sean sometidos al procedimiento de consulta se deba mediar la solicitud de la autoridad o de los pueblos y comunidades interesados directamente, pues el derecho a la consulta demanda que siempre que exista potencialidad de afectación la autoridad tiene la obligación de llevarla a cabo y en su caso, obtener su consentimiento.

Incluso, la norma permitiría, tal y como se encuentra redactada, que no se celebren los procedimientos de consulta en cuestiones trascendentales y necesarias, en el caso de que ninguno de los sujetos legitimados la hubiere solicitado, o bien, cuando a petición de las personas indígenas no se reúna el porcentaje mínimo requerido, ya sea por no encontrarse debidamente informadas o por falta de tiempo de organización para ocurrir ante la autoridad correspondiente a formular su petición, entre otros casos.

<sup>33</sup> Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 499/2015, en sesión del 4 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, p. 54.

Finalmente, suponiendo sin conceder que el anterior argumento no sea suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, esta Comisión Nacional observa que el legislador requirió que al menos el dos por ciento de la población indígena directamente afectada solicite la celebración de una consulta, lo cual resulta un requisito desproporcionado y excesivo en su perjuicio, pues les impone cargas que nos les corresponde cumplir, y consecuentemente, obstáculos al ejercicio de sus derechos.

Por el contrario, se estima que bastaría la solicitud de consulta por parte de una de las personas perteneciente al pueblo o comunidad indígena que pudiera verse afectada por la medida estatal, al estar en juego en la gran mayoría de las veces los derechos de naturaleza colectiva de este sector.

Máxime que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, como es el juicio de amparo, debe permitirse a cualquier integrante de una comunidad o pueblo indígena, instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente para la defensa de los derechos humanos colectivos, con independencia de que se trate o no de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno, consideraciones que se estiman aplicables por analogía en este caso.<sup>34</sup>

En conclusión, el artículo 14, en su primer párrafo, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo resulta inconstitucional, porque tergiversa la naturaleza y fines del derecho a la consulta, y no guarda congruencia con lo establecido por jurisprudencia nacional e internacional.

<sup>34</sup> Tesis aislada de clave 1a. CCXXXV/2013, de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, pág. 735, del rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS.”**

**iv. Supuestos específicos en los cuales procederá la consulta y materias que quedan excluidas de la misma.**

En el inciso anterior se afirmó que el artículo 14, primer párrafo, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena, que establece que para que proceda la consulta debe mediar solicitud de la autoridad o de las propias comunidades es contrario a los estándares nacionales e internacionales en la materia y que constituye una carga desproporcionada en perjuicio de las personas identificadas como indígenas.

Ahora bien, la misma disposición contiene un catálogo de supuestos concretos y específicos que ameritarán una consulta indígena en la entidad. Aunque no pasa inadvertido para esta Institución Nacional que alguno de esos supuestos ya se encontraban antes de la reforma, y que otros fueron adicionados mediante el decreto que se impugna en el presente medio de control constitucional, es incontrovertible que la enunciación de esos supuestos constituye una calificación *ex ante* de las cuestiones susceptibles de afectarles directamente a los pueblos y comunidades originarias de Hidalgo.

Concretamente, la enunciación taxativa de los casos en que procederá la consulta puede resultar limitada y restrictiva, al ser el legislador quien *a priori* determina, a su juicio y arbitrio, cuáles son las medidas que pueden perjudicar a los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior se opone al objetivo del derecho a la consulta, el cual busca garantizar la participación efectiva de ese sector en la toma de decisiones respecto de actos estatales que pueda significarles una posible afectación, cualquiera que estos sean, para que sus derechos no resulten perjudicados.

Para que los Estados determinen si deben celebrar una consulta, deberán atender al caso en concreto, evaluando si la medida es susceptible de afectarles y si puede constituir un impacto significativo en su vida.

Por ello, necesariamente la calificación de la procedencia de la consulta es casuística, pues deben valorarse una diversidad de contextos, esto es la

comunidad indígena de la que se trata, sus usos y costumbres, la naturaleza de la medida, al ámbito geográfico, los aspectos sociales, culturales, y el posible impacto que podrían tener.

En ese mismo sentido, la misma disposición, establece expresamente cuáles son las materias que quedan exceptuadas de la consulta previa, en contravención a los fines de dicho derecho, pues la calificación de su procedencia es casuística como ya se manifestó antes.

Evidentemente, no puede corresponder al legislador estatal la decisión sobre qué materias pueden ser sometidas a consultas y cuáles no, pues sólo las comunidades pueden determinar si una medida les puede afectar en mayor o en menor proporción.

Las mismas consideraciones ya citadas sobre la inconveniencia de establecer un catálogo de supuestos específicos resulta aplicable para el caso de las limitaciones expresas de los asuntos que no pueden ser sometidos a consulta, pues ambos restringen en el Estado los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados.

Además, el Congreso local perdió de vista que las consultas deben llevarse a cabo cuando se trata de cuestiones susceptibles que afectarles directa o indirectamente, sea cual sea la materia de que se trate. Por ello, para la efectividad del derecho a la consulta no debe quedar subordinado a la actualización de una hipótesis determinada sino a la posibilidad de afectación que se pudiera generar.

Así, el legislador previó en el párrafo final del artículo 14 que *“[q]uedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución Federal y Local. Igualmente queda exceptuada la materia fiscal o hacendaria y presupuestaria y las que reconozcan derechos humanos.”*

No obstante, pudiera darse algún caso en que una determinada medida, cuya materia se encuentra englobada en las expresamente prohibidas por la ley, sí

pudiera tener un impacto en los derechos, vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas, pero encontraría obstáculos para que pueda ser sometida a consulta ya que fue excluida por la ley expresamente, como podría ocurrir con la implementación de un mecanismo de ejercicio directo de presupuesto para los pueblos y comunidades indígenas, alguna facilidad administrativa de índole fiscal para el cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de las personas indígenas, entre otros.

Por lo anterior, se concluye que el artículo 14 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, al contener un listado de supuestos que ameritarán la realización de la consulta, así como establecer tajantemente cuáles materias quedan fuera de esos procedimientos, constituye una limitación al derecho de los pueblos y comunidades indígenas que es incompatible con los estándares nacionales e internacionales aplicables.

**v. La fase y formas en las que se llevarán a cabo las actividades de información relativas al objeto de la consulta resulta en una regulación ambigua e indeterminada (artículo 15).**

Para explicar el presente subapartado es necesario presentar la disposición en su integridad:

*“Artículo 15.- En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación.”*

De igual modo, para tener mayor claridad y analizar sistemáticamente la disposición que se estima inconstitucional, también conviene traer a colación el artículo 16 de la Ley que nos ocupa:

*“Artículo 16.- El proceso de consulta contará por lo menos, con los siguientes puntos:*

- I.- Emisión de la convocatoria;*
- II.- Jornadas de información;*
- III.- Realización de la consulta;*
- IV.- Sistematización de los resultados;*
- V.- Análisis y elaboración de documento ejecutivo de los resultados;*
- VI.- Entrega a las comunidades consultadas de los resultados; y*
- VII.- Difusión de los resultados de la consulta.*

*Dicho proceso será guiado por el protocolo de consulta que diseñen las instancias estatales y municipales de atención a la población indígena.”*

De la lectura de ambas disposiciones, se colige que, en la realización de las consultas, las autoridades estatales y municipales deberán seguir ciertas fases para la práctica de la consulta, lo que incluye realizar acciones o jornadas de información.

En particular, el artículo 15 establece que las autoridades “*deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación*”, y que, durante ese período, “*deberán realizar las actividades de información requeridas*”.

En principio, la disposición señala que deberá difundirse con 30 días de anticipación a la realización del “*evento*”, sin que quede claro a qué eventualidad se refiere, pues puede tratarse de alguna de las etapas enlistadas en el artículo 16; sin embargo, de ser así, tampoco se advierte con claridad a cuál de estas fases en concreto se pretendió aludir, incluso también pudiera pretender referirse a la medida sujeta a consulta.

La confusión se complica cuando se realiza la lectura de los artículos 15 y 16 de manera conjunta, en razón de que no es claro si el primero de ellos, que contiene el deber de realizar las actividades de información requeridas, detalla lo que debe ocurrir en la etapa de convocatoria o en las jornadas de información a las que alude la fracción II del artículo 16. En esa suerte, no es posible afirmar si lo previsto en el artículo 15 es previo a la etapa de la convocatoria y, por tanto, a todas las etapas establecidas en el artículo 16, o bien, forma parte algunas de una de éstas.

Bajo esa lógica, queda patente que resulta ambiguo cuál es el “evento” al que se refiere el artículo 15, como límite temporal para que se lleve a cabo su difusión mediante actividades de información, pues puede ser antes de que inicie el procedimiento de consulta propiamente dicho (el cual se integra por las siete etapas especificadas) o antes de que se lleve a cabo la jornada de consulta, como una de las etapas concretas del procedimiento de consulta.

Aunado a la confusión ya expuesta, la misma disposición indica que durante el periodo que tiene la autoridad para labores de difusión, se deberán de realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la **población** conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta.

Tal previsión, al no precisar la calidad de indígena, obliga a la autoridad a que realice actos tendientes a comunicar a la población en general sobre los beneficios e inconveniencias de asunto sometido a consulta. A juicio de este Organismo Autónomo, la norma confunde a los destinatarios de las campañas de información, pues no establece un deber expreso de informar únicamente a los pueblos y comunidades indígenas, sino a la sociedad en su conjunto.

La consulta indígena es un derecho reconocido a los pueblos y comunidades originarios que tiene el propósito de asegurar sus derechos e intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan. Por ello, es indispensable que sean informados acerca de los beneficios o desventajas del asunto consultado porque les atañen de manera especial.

Sin embargo, en tales términos, la norma resulta confusa porque de su literalidad se desprende que las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información, con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación, pero mencionando que tareas se dirigirán a la población, sin precisar si sólo será a aquellas identificada como indígenas o bien, a toda la sociedad.

Es fundamental que los pueblos y comunidades se encuentren bien informados cuando participen en una consulta, por ello el mandato legal debió ser preciso

para brindar certeza respecto de las obligaciones de las autoridades estatales de hacer del conocimiento de los indígenas el impacto que podrían tener las medidas puestas a su consideración.

Pero el precepto parece no garantizar que las actividades de información requeridas se destinen específicamente a los pueblos y comunidades indígenas, lo cual las deja en un estado de incertidumbre.

Por otro lado, la disposición adolece de otro problema de claridad, al señalar que esas actividades tienen el fin de hacer que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta.

Sobre el particular, resulta obscura la redacción porque como ya se hizo notar en líneas anteriores, las actividades de información señaladas en el artículo 15 podrían o no estar incluidas en la etapa de las jornadas de información, ya que no queda claro qué es lo que se informará por la autoridad: el acto de autoridad estatal con susceptibilidad de afectación, las convocatorias, la decisión de someter el tema a consulta, etcétera, ni los sujetos a los que se dirige.

No obstante, adicional a lo ya expresado, la disposición estableció que la población debe conocer *“de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta”*. Ello puede significar que lo único que está obligado a hacer la autoridad en observancia del precepto es el de difundir las opiniones de especialistas o de determinadas declaraciones de los posibles efectos de impacto, bueno y malos, del asunto sujeto a consulta.

Ello no hace más que afirmar la confusión que genera la norma puesto que en ese entendido se estaría refiriendo a una fase previa al inicio del procedimiento de consulta, es decir, antes de la emisión de la convocatoria sólo para que conozcan esas opiniones especializadas y testimoniales.

Por todo lo anteriormente expuesto, resulta patente que el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena hidalguense tiene una redacción imprecisa y poco clara, por lo que atenta contra el derecho de seguridad jurídica y el principio

de legalidad reconocidos a favor de los gobernados, en este caso, principalmente, en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas.

Sobre este punto, conviene recordar que uno de los medios a través del cual se hace efectivo el derecho de seguridad jurídica, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad.

Dicha facultad se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas. Es así que **las disposiciones deben tener los elementos mínimos que le brinden a la persona la certeza suficiente sobre lo que se está regulando para que la autoridad no incurra en arbitrariedades.**

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica consiste en que las personas puedan “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

La falta de certeza que brinda la norma en cuestión, podría ocasionar que las autoridades involucradas no hagan efectivos el derecho a la consulta indígena al quedar a su arbitrio la interpretación del precepto, y de esta forma, el momento a partir del cual comenzarán a realizarse las actividades de información, así como a los destinatarios de la misma e incluso los datos o hechos a los que se debe dar publicidad.

Por lo anterior, el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, por su ambigüedad, contradice el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 16 de la Norma Fundamental.

#### **f) La consulta puede o no tener efectos vinculatorios.**

Finalmente, el artículo 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena estatal señala que la consulta podría tener efectos vinculatorios, en los siguientes términos:

*“Artículo 20.- Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada, el resultado será vinculatorio y las autoridades estatales, municipales y/o competentes que hayan realizado la consulta, considerarán los resultados de la opinión mayoritaria que derive de la misma, en la elaboración de políticas públicas, programas, otorgamiento de permisos, reformas institucionales en materia indígena o de ley, que hayan sido objeto de la misma.”*

Para que la consulta tenga esas consecuencias obligatorias, tendrá que participar cuando menos el 40% de la población directamente involucrada. Así, la disposición es clara al indicar que, sea cual sea el resultado final, si se acredita que participó el porcentaje de población mínimo requerido, lo que se decida será vinculatorio para la autoridad.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que atribuirle esas consecuencias al resultado de la consulta desnaturaliza los fines y propósitos del derecho de mérito, aunado a que puede dar lugar a vulneraciones a otros derechos.

Para sustentar lo anterior, debe recordarse lo que el artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT apunta que las consultas llevadas a cabo en aplicación del propio convenio tienen por finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

A partir de lo anterior, se ha construido un estándar de consulta a partir de diversos ejercicios interpretativos en sede jurisdiccional, el cual incluye como parte de sus características esenciales la finalidad ya enunciada en el mencionado instrumento internacional.

En esa apreciación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como "un verdadero instrumento de participación", "que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso

entre las mismas".<sup>35</sup> De igual modo, ha reiterado que la búsqueda de un entendimiento con los pueblos y comunidades deben entenderse como un diálogo genuino como parte de un proceso de participación con miras a alcanzar un acuerdo.<sup>36</sup>

Por lo tanto, el objeto de la consulta es la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas que pueden quedar afectados por una determinada decisión o medida estatal. En ese sentido, se ha entendido que las consultas **son negociaciones en procuración de acuerdos mutuamente aceptables**, celebradas antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas, y no meras consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones.<sup>37</sup>

La importancia de la finalidad de lograr el consentimiento puede variar de acuerdo a las circunstancias y a los intereses de las personas identificadas como indígenas que puedan verse afectadas.

Como lo ha afirmado el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en aquellas circunstancias que las medidas propuestas puedan afectar los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento es el objeto de las consultas:

*"48. En todos los casos en que una medida propuesta afecte los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento deberá ser, en cierta medida, **una finalidad de las consultas**. Como se ha afirmado, esta exigencia no confiere a los pueblos indígenas un "poder de*

<sup>35</sup>Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, (Fondo y reparaciones), sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 146.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 200.

<sup>37</sup>ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación e los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, "Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo", A/HRC/12/34 15 de julio de 2009, párr. 46, visible en la siguiente liga: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>

veto" sino que, más bien, establece la necesidad de **elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas**. El Relator Especial lamenta que en muchas situaciones el debate sobre el deber de celebrar consultas y el principio conexo del consentimiento libre, previo e informado se haya planteado en torno a si los pueblos indígenas tienen o no un poder de veto que pueden esgrimir para detener los proyectos de desarrollo. (...)”<sup>38</sup>

Hasta lo aquí expuesto, queda patente que en la celebración de las consultas debe asumirse la apertura al diálogo por ambas partes, por ello es importante que entre ellas medie el principio de buena fe, pues se orienta hacia la obtención de un resultado afín y conveniente tanto para los pueblos y comunidades indígenas como para el Estado.

A la anterior afirmación llega el Informe del Relator Especial antes mencionado, cuando identifica el problema de fondo y las razones por las cuales las consultas tiene una finalidad concreta de llegar a un acuerdo:

*“Esos principios [de consulta] han sido concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan **trabajar de buena fe con miras al logro del consenso y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio**. Como se subrayó anteriormente, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y los principios conexos ha surgido para **poner fin a modelos históricos de decisiones que se han impuesto a los pueblos indígenas y a condiciones de vida que han amenazado su supervivencia**. Al mismo tiempo, los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos indígenas un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los Estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés del público. **Los principios de consulta y consentimiento están más bien encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso.**”<sup>39</sup>*

Es así que las consultas se realizan con miras a obtener un consenso respecto de las medidas propuestas, pues no se trata de que una u otra de las partes imponga sus intereses por encima de una minoría o por encima de la colectividad, toda vez que la apertura al diálogo busca encontrar problemas, posturas y soluciones que resulten benéficas para las partes.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párr. 47.

<sup>39</sup> *Ídem*.

Asimismo, es necesario recordar que nuestra Norma Fundamental, en el artículo 2º, apartado A, fracción II, señala algunos límites razonables y justificados frente al fuero indígena, al establecer que se reconoce la aplicación de sus sistemas normativos con sujeción a los principios generales de la Constitución, respetando los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, de forma que sería contraproducente el que se tomara alguna decisión obligatoria que perjudicara los derechos humanos o principios fundamentales del Estado mexicano so pretexto de garantizar los derechos de los pueblos y comunidades originarias.

Por ello, cuando el legislador de Hidalgo establece que las consultas podrían tener efectos vinculantes en atención al porcentaje de participación, modifica y tergiversa su propósito, pues permite que una de las partes se imponga sobre la otra.

Lo anterior no significa que esta Comisión Nacional sostenga que las decisiones tomadas por consulta indígena no deban tener ese grado de efectividad, sino por el contrario, destaca y reconoce la importancia de que efectivamente todo el intercambio que sucede en esos procedimientos debe tomarse en consideración necesariamente, para evitar que las autoridades pueden realizar imposiciones o sustraerse unilateralmente de los acuerdos pactados como resultado del proceso de consulta.

No obstante, este Organismo Autónomo estima que es deseable que las consultas previas, libres e informadas tengan progresivamente un carácter vinculante,<sup>40</sup> ya que deben valorarse conjuntamente una serie de circunstancias y, en todo caso, no únicamente deberá preverse como criterio definitorio un porcentaje específico de participación.

Por todo lo anteriormente expuesto, en el caso de que ese Alto Tribunal reconozca la validez del Decreto impugnado por falta de consulta en el proceso previo a su emisión, se solicita declare la invalidez de los preceptos impugnados

<sup>40</sup> Véase Recomendación General 27/2016, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, párr. 160.

en forma particular, pues se contraponen a los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que deben ser expulsados del sistema normativo del estado de Hidalgo.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de del Decreto número 209 que reformó la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado el 14 de octubre 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.

## ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>41</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>42</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Decreto número 209 que reformó la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado el 14 de octubre de 2019 (Anexo dos).

<sup>41</sup> 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).”**

<sup>42</sup> **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

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

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

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

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

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

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

Ciudad de México, a 13 de noviembre de 2019.

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

RFPS