

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se modificó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, publicado el 12 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.

Señalo como 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 delegado, 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, Graciela Fuentes Romero y Rubén Francisco Pérez Sánchez, con cédulas profesionales números 2070028, 08727841 y 1508301, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º 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 a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI. Competencia.	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.	5
X. Concepto de invalidez.	6
ÚNICO.	6
A. Breves consideraciones sobre el contexto de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en Nuevo León.	7
B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.	10
C. Inconstitucionalidad del Decreto impugnado por falta de consulta previo a su emisión.	21
D. Restricción de los supuestos de procedencia del derecho a la consulta.	27
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	31
ANEXOS	32



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- B. Gobernador del Estado de Nuevo León.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Decreto número 265 por el que se reformaron la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León; la denominación del Título Segundo (De los derechos indígenas) y sus Capítulos I (De las culturas, identidades y formas de representación) y V (De la vivienda, servicios sociales básicos y hábitat); la denominación del Título Tercero (Del acceso a la Jurisdicción del Estado), del Título Cuarto (Del sistema de información indígena); así como los artículos 1 al 37; se adicionan los artículos 2 Bis, 2 Bis 1, 3 Bis, 3 Bis 1, 5 Bis, 6 Bis, 9 Bis, 13 Bis, 13 Bis 1, 27 Bis, 27 Bis 1, 31 Bis y un Título Quinto que se denomina "De la coordinación con las instancias nacionales" conformado por un Capítulo Único y un artículo 37 Bis; todos de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León, publicado el 12 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Adicionalmente se impugna en lo particular, el artículo 28, primer párrafo, adicionado mediante el decreto legislativo referido a la ahora denominada Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º y 2º 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.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del decreto y el precepto mencionados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El referido artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

El decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León el 12 de febrero de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 13 de febrero del año 2020 al viernes 13 de marzo del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución Política de los Estados

¹ *“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una

Unidos Mexicanos, dispone que esta Comisión Nacional está facultada 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 legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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 facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

² "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

(...)." "

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

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 que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto 265 por el que se reformó la ahora denominada Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, publicado el 12 de febrero de 2020, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, en virtud de que se trata de una modificación legislativa que impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades, dado que versó sobre el catálogo de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la entidad. Por lo tanto, el Estado tenía la obligación de consultarles de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

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

Adicionalmente, el artículo 28, primer párrafo de la citada ley restringe los supuestos de procedencia del derecho a la consulta, pues únicamente se permite en aquellos casos en los que las medidas estatales puedan afectar sus derechos

colectivos, mas no individuales, lo cual contraviene los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el decreto legislativo impugnado, que modificó la ahora denominada Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades originarios y afromexicanos que habitan en dicha entidad.

Lo anterior, ya que las modificaciones normativas inciden en sus derechos directamente, pues por virtud del acto legislativo cuya invalidez se pretende se impactó sustancialmente la regulación y el reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares.

Sin embargo, a pesar del impacto significativo que las normas implican para dichos pueblos y comunidades, el Congreso estatal no llevó a cabo la consulta indígena que estaba obligado a realizar.

A efecto de evidenciar la inconstitucionalidad del decreto señalado, en primer lugar, se hará alusión a las particularidades del estado de Nuevo León, como una entidad que alberga un considerable número de habitantes que se identifican como indígenas y afromexicanos.

Con posterioridad, se expondrá el núcleo esencial del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, a la luz de los estándares jurisprudenciales – tanto nacionales como internacionales– en la materia.

En una sección subsecuente, se desarrollarán los argumentos por los cuáles se considera que el Congreso Local incumplió con la obligación de garantizar ese derecho previo a la emisión del decreto reclamado.

Finalmente, se abordará un apartado en particular en el cual se aduce que el artículo 28 de la ley en cuestión, en su primera parte, restringe de manera indebida e injustificada los supuestos de procedencia del derecho a la consulta indígena.

A. Breves consideraciones sobre el contexto de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en Nuevo León.

Previo a exponer los estándares internacionales y nacionales atinentes al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en este apartado se estima pertinente hacer referencia al contexto particular de los pueblos originarios en el estado de Nuevo León. Ello permitirá comprender el impacto significativo del Decreto cuestionado en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el estado de Nuevo León, el 6.9% de la población se identifica o autorreconoce como indígena.³ Además, un aproximado de 1.2% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria.

Se tiene registro de que en la entidad, las lenguas indígenas más habladas son el náhuatl (58.4%), huasteco (19.2%), otomí (2.2%), Mixteco (1.4%), totonaco (1.1%), mixe (0.9%), maya (0.8%), tzeltal (0.7%) y mazateco (0.7%).⁴

Otro dato que resulta importante destacar es que en la exposición de motivos de la iniciativa del decreto de reforma impugnada, así como en el dictamen legislativo correspondiente,⁵ se tomó en consideración que en fecha 28 de febrero de 2018, el Gobierno de la entidad dio a conocer que, en los últimos 10 años, la población indígena del Estado ha aumentado un 200%, sumando así 352 mil personas de diversas comunidades en el territorio del estado, además de que en 44 de los 51 municipios hay indígenas que hablan su lengua nativa.

En efecto, de acuerdo con datos de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ha existido un importante crecimiento de la población indígena en el estado, como se puede observar en el siguiente cuadro:

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta intercensal del 2015, disponible 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

⁴ Véanse las siguientes fuentes:

“Desarrollo humano y social”, editado por el Gobierno de Nuevo León, página 113, visible en la siguiente liga electrónica:

http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/05_desarrollo_humano_y_social.pdf

“Panorama General sobre la Población Indígena en Nuevo León”, editado por la Oficina de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado de Nuevo León, Monterrey, N.L., junio 2016, visible en la siguiente liga electrónica:

<https://www.cedhnl.org.mx/imagenes/publicaciones/presentaciones/PueblosIndigenasEnNL/5-Presencia-indigena-en-NL.pdf>

⁵ Dictamen consultable en la siguiente liga electrónica:

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxv/Dictamen%2012452%20Ley%20D.%20Indigenas.pdf

Año	1970	1995	2000	2005	2010	2015
Población total	1'694,689	3'550,114	3'834,141	4'199,292	4'653,458	5'119,504
Población HLI*	787	7467	15446	29538	40528	59300
% de incremento	-	849%	107%	91%	37%	46%
% que representa la población indígena respecto al total	0.05%	0.21%	0.40%	0.70%	0.87%	1.16%

Tomado del “Panorama General sobre la población Indígena en Nuevo León”, CDI, 2016, consultable en la siguiente liga electrónica: <https://www.cedhnl.org.mx/imagenes/publicaciones/presentaciones/PueblosIndigenasEnNL/5-Presencia-indigena-en-NL.pdf>

*Hablante de lengua indígena.

Con base en tal información, se ha encontrado que Nuevo León tiene la tasa de crecimiento de población indígena más alta a nivel nacional. Este fenómeno se ha producido por el éxodo indígena a ese territorio en búsqueda de mejores condiciones de vida, laborales, educativas, entre otras, que enfrentan adversidades como la discriminación que sufren.⁶

Relacionado con lo anterior, se ha observado que la situación de aumento de la migración de la población indígena que se ha visto forzada a desplazarse de sus comunidades hacia áreas urbanas o hacia otras comunidades se debe al crimen organizado, conflictos territoriales y políticos locales o por la realización de megaproyectos.⁷

En cuanto a la inmigración en Nuevo León, se ha señalado que ha sido incentivada principalmente por el crecimiento económico del sector industrial desde mediados del siglo pasado, lo que generó una demanda de mano de obra que no habría sido posible cubrir sin la llegada de población de otras partes del país.⁸

⁶ Plácido Meléndez, “Nuevo León registra mayor tasa de crecimiento en población indígena”, 11 de noviembre de 2015, Inforural, con información de Notimex, <https://www.inforural.com.mx/nuevo-leon-registra-mayor-tasa-de-crecimiento-en-poblacion-indigena/>

⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México”, A/HRC/39/17/Add.2, 28 de junio de 2018, párr. 91, consultable en la siguiente liga electrónica https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf

⁸ Bedoya Rangel, Yuliet, “Tendencias recientes de la migración interna en Nuevo León, México”, Espacio I+D, Revista Digital de la Universidad Autónoma de Chiapas, enero 2019, Vol. VII, número 18, consultable en la siguiente liga electrónica: <https://www.espacioimasd.unach.mx/articulos/vol.7/num18/art7.php>

Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*⁹ se señaló que el Estado de México, la Ciudad de México, Baja California y Nuevo León, si bien no se consideran entidades con asentamiento histórico de población afrodescendiente, actualmente cuentan con una presencia considerable de personas de ese sector, pero, por factores demográficos, como el intercambio migratorio, hacen que los porcentajes de esta población oscilen entre 1.5 y 1.9 en relación con su propia población.

En el caso de Nuevo León, la población que se autoidentifica como personas afromexicanas es de 76, 241, lo que corresponde al 1.5% total de su población.

Por otro lado, se ha advertido que el intercambio cultural que han establecido los pueblos indígenas y afrodescendientes es resultado principalmente de la vecindad geográfica, las circunstancias históricas y las afinidades ancestrales, producto de una sostenida convivencia, lo que propicia una relación más estrecha entre éstos que con otros grupos sociales de México. Por tal razón, ese vínculo ha originado que parte de la población afromexicana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.¹⁰

Además, también se ha identificado que el reconocimiento o identificación de la pertenencia indígena es notoriamente mayor entre la población afrodescendiente. En el estado de Nuevo León, el 59.7% de la población total afromexicana identificada, se considera indígena.¹¹

De conformidad con los datos antepuestos, es inconcuso que en el estado de Nuevo León existe una muy alta concentración de personas que pertenecen a alguna comunidad originaria o afromexicana, que hablan alguna lengua indígena, las cuales deben ser reconocidas y protegidas por las autoridades estatales.

B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.

⁹ Véase “Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México”, CONAPRED-CNDH-INEGI, 2015, consultable en la siguiente liga electrónica, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Ídem.*

El artículo 2º de nuestra Norma Fundamental, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.¹²

Las personas, pueblos y comunidades originarias gozan de todos los derechos consagrados por 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 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) y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Debemos tomar en consideración que, 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 normativo 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

¹² “Artículo 2o. (...)

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

(...)

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

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.¹³

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional donde encontramos dimensiones más protectoras, particularmente de acuerdo con el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que 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 internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de defender, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias,¹⁴ a partir del cual estatuye que los Estados partes se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: "**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**"

¹⁴ "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;

- 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 Convenio¹⁵ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso

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."

¹⁵ "Artículo 7.

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

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

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

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

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

De las anteriores disposiciones convencionales emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, el Tribunal Interamericano ha expresado que la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). 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.¹⁶

De lo hasta ahora expuesto es dable afirmar que el derecho a la consulta previa constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses**.

En ese tenor, se erige como una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

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

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, los cuales deberán establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que **les afecten e interesen directamente**, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos, pues tiene el propósito de asegurar sus derechos e intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

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

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

Efectivamente, tal y como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.¹⁷ 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.¹⁸

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**

¹⁷ 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.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 160.

partes. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.¹⁹

En consonancia con lo anterior, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con el Tribunal Interamericano, que han determinado y precisado los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades:²⁰

- 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.
- 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

¹⁹ 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.

²⁰ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.

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

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

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

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la

información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.”

De manera adicional a los anteriores estándares en materia de consulta indígena que han sido establecidos principalmente por los criterios internacionales, ese Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad en diversas ocasiones de pronunciarse mediante su jurisprudencia.

Los criterios obtenidos de los precedentes, los cuales han sido constantes y progresivos sobre esta temática, han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Específicamente, ese Tribunal Pleno emitió un criterio trascendental 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 98/2015,²¹ así como al fallar la diversa 84/2016,²² 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 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 31/2014,²³ ese Supremo Tribunal refirió lo siguiente:

- 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

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

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

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

Por otra parte, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.²⁴

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.**²⁵

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, el

²⁴Sentencia 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.

²⁵ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

cual, en esencia, 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 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.²⁶

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.**

C. Inconstitucionalidad del Decreto impugnado por falta de consulta previo a su emisión.

Una vez apuntado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso local vulneró el derecho a la consulta indígena.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, **el órgano legislativo fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos** expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

²⁶ Véase Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."**

En primer lugar, debe analizarse si era necesaria la práctica de la consulta y, para tal efecto, se debe determinar si las modificaciones normativas eran susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas en la entidad.

En ese sentido, se requiere examinar el contenido del Decreto controvertido, por lo cual se mencionarán sintéticamente el alcance de los cambios que introdujo ese acto legislativo en la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

- Se cambió la denominación de la ley (anteriormente Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León).
- Se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas.
- Se introduce el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena o afromexicana.
- Se reconocen los siguientes derechos:
 - De autoidentificación, el cual es colectivo e individual.
 - A la protección contra la asimilación.
 - A recibir asistencia financiera y técnica para ejercer sus derechos.
 - A que ejerzan libremente su propia espiritualidad y creencias religiosas.
 - A la preservación de los sistemas de familia.
 - Al autogobierno.
 - A la reparación por la privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales.
 - A ser enseñados a leer y escribir en su propia lengua y a dominar la lengua nacional oficial.
 - A que les sean transferidos en forma progresiva la realización de los programas de educación dirigidos a esas comunidades
 - A que en su trabajo tenga seguridad e higiene.
 - A que los menores de edad tengan condiciones de igualdad en sus condiciones de trabajo; y que quienes lo desempeñan en el seno familiar no les impida continuar con su educación.
 - A servicios de salud tanto física como mental.
 - A la difusión de la información y ordenamientos jurídicos, a programas, obras y servicios dirigidos a sus pueblos en sus lenguas.

- A que sean consultados sobre las acciones y medidas que el tome el Estado y municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.
- A recursos efectivos e idóneos en su acceso a la justicia.
- Se adicionan las siguientes medidas:
 - Prohibición del municipio y estados de adoptar, apoyar o favorecer políticas de asimilación artificial o forzosa de destrucción de una cultura o que implique posibilidad de exterminio.
 - La creación de órganos de apoyo para que todas las institucionales, dependencias y oficinas públicas que cuenten con personal que tenga conocimientos de las lenguas indígenas y afromexicanas.
 - Que el estado y municipios deben tomar las acciones y medidas para garantizar el cumplimiento de la ley.
 - Que las lenguas indígenas al igual que la lengua oficial nacional, serán válidas.
 - Se prohíbe cualquier práctica de asimilación.
 - Se reconocen los criterios de autoadscripción y autoidentificación.
 - Implementación en la educación pública y privada del multilingüismo y respeto a la diversidad lingüística para contribuir al estudio de sus lenguas y literatura.
 - Se prevé que se promoverá el conocimiento de las lenguas indígenas y afromexicanas.
 - El estado y los municipios vigilarán que personas indígenas y afromexicanas no tengan desigualdades entre ellas ni que se vulneren sus derechos.
- También se hicieron otras modificaciones, tales como:
 - Se introducen las siguientes definiciones legales: Afromexicanos; Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas; Derechos humanos y derechos específicos; indígenas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y Municipios.
 - Se adiciona el concepto de estructuras institucionales y sistemas normativos

Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Decreto controvertido realizó cambios trascendentales a la

mayor parte de la ley, que impactaron en la regulación y reconocimiento de diversos derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afro-mexicanas, y se integraron diversas medidas para hacer efectivas sus prerrogativas, conservarlas y protegerlas.

Así, se estima que todos esos cambios normativos son claramente **susceptibles de afectarles directamente**.

Lo anterior, dado que la modificación en el catálogo de derechos reconocidos a favor de esos sectores de la población y porque se previeron medidas tendentes a hacer efectivos dichas prerrogativas, por ejemplo, un modelo educativo que sea multilingüe y respetuoso de la diversidad lingüística, como garantía de su derecho a la preservación de su cultura, por ejemplo; o bien, la obligación de las autoridades de vigilar que no haya distinciones desfavorables en esos grupos, a efecto de observar su derecho a la igualdad; o la creación de órganos que impulsen la presencia en las instituciones públicas de personal con conocimientos en lenguas indígenas, entre otros.

Resulta inconcuso que **los cambios legislativos tendrán necesariamente un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas**, pues todas ellas tendrán incidencia en sus ámbitos de vida y en el ejercicio de todos sus derechos.

Este Organismo Autónomo repara en que el propósito principal del legislador fue armonizar la legislación con diversos ordenamientos tanto nacionales e internacionales en materia indígena, con la finalidad de proteger y visibilizar a los mencionados pueblos y comunidades. Sin embargo, se insiste, el legislador local debió cumplir con su obligación de realizar la consulta en materia indígena.

Máxime si, como se apuntó en el primer subapartado del presente concepto de invalidez y se reconoció en el propio dictamen, Nuevo León se ha caracterizado por ser la entidad que ha recibido en los últimos años a personas indígenas originarias de otros estados que se han asentado en el territorio en busca de mejores oportunidades de trabajo, o que han sido desplazadas a causa de la violencia e inseguridad de sus lugares de origen o simplemente para mejorar sus condiciones de vida.

Por lo tanto, las personas indígenas que se encuentran en Nuevo León también ostentan la calidad de migrantes en su propio país, lo cual las vuelve objeto de

discriminación, lo que se traduce en que tienen diversas necesidades y demandas que les permitan ejercer con plenitud sus derechos fundamentales.

En esa tesitura, era necesario que el legislador realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de medidas eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Es así que, para hacer efectivos los derechos humanos que tienen reconocidos, era fundamental que se garantizara su derecho a la consulta, ya que los cambios legislativos introducidos tienen un impacto significativo en su vida y entorno.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional ha sostenido categóricamente que **es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas**, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos” .27

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma a la ahora denominada Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, publicada a través del Decreto 265 de fecha 12 de febrero de 2020, se observa que **no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla** de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es decir, el legislador estatal inobservó dicho sistema normativo nacional e internacional ya antes desarrollado, en virtud de que resultaba necesario llevar a

²⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

cabo una consulta previa en materia indígena antes de modificar ese ordenamiento, dadas las particularidades del estado como entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes indígenas y, sobre todo, porque se trató de una medida que efectivamente impactaba en sus derechos, vida y entorno.

Este Organismo Nacional reconoce la labor del legislador local para incluir distintas medidas cuyo objeto promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los indígenas y afromexicanos, y así mejorar sus condiciones de vida, no obstante, **ello debe hacerse respetando su derecho a la consulta**, el cual les permite ser visibilizados y tomados en cuenta para participar en la conformación y diseño de medidas estatales que les conciernan.

En el caso concreto, del análisis del proceso legislativo que le dio origen no se aprecia que haya efectuado la consulta indígena en los términos indicados a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ni ningún otro acto de acercamiento hacia ese sector con motivo de la reforma propuesta a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares.

Por lo tanto, se colige indudablemente que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla ya que los cambios normativos introducidos a la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas de la entidad constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que se expidieron y publicaron las reformas a la ley sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que residen en la entidad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legales, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

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

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse en el estado de Nuevo León la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad federativa.

Así, es dable concluir que el proceso del cual devino la emisión del Decreto impugnado incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta indígena, por lo que debe declararse su invalidez.

D. Restricción de los supuestos de procedencia del derecho a la consulta.

Esta Comisión Nacional considera que, de manera especial y particular, el artículo 28, primer párrafo, de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, en su primera parte, restringe la procedencia del derecho a la consulta de dichos pueblos y comunidades en la entidad, lo cual se opone al parámetro de regularidad constitucional en ese rubro.

Para explicar este apartado, resulta pertinente transcribir la disposición mencionada:

“Artículo 28.- Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.”

El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.”²⁸

El decreto impugnado adicionó un primer párrafo al artículo en comento, a efecto de precisar que los indígenas y afromexicanos **tienen derecho a ser consultados** cuando el Estado y municipios lleven a cabo acciones y medidas que puedan **afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.**

²⁸ La norma previa a su reforma establecía lo siguiente: “Artículo 28.- El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.”

Como se aprecia de la simple lectura de la disposición aludida, la redacción utilizada por el legislador restringe el derecho a la consulta indígena sólo en los casos en los que las medidas estatales les puedan afectar (positiva o negativamente) **en sus derechos colectivos**, circunstancia que a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo **no resulta acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia.**

Es decir, el Congreso local acotó la procedencia de la consulta únicamente cuando se afecten derechos colectivos.

Para llegar a esa conclusión es necesario traer a colación, como ya se refirió en el apartado B del presente curso, que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido de manera reiterada que para determinar la procedibilidad de la consulta es necesario verificar si las acciones de las autoridades estatales pueden ser **susceptibles** de afectarles directamente y si las mismas pueden tener un impacto significativo **en sus derechos, vida y entorno.**

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, sin que se haga la distinción sobre si las medidas impactarán en derechos que se ejercen de manera individual o colectiva.**

Por ello, cuando el legislador neoleonés introduce como criterio para delimitar la procedencia de la consulta a que las acciones del estado "*puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos*", se aparta de los criterios que han sostenido reiteradamente, a través de múltiples precedentes, tanto esa Corte Constitucional mexicana como el Tribunal Interamericano, mismo que ha sido acuñado en el tiempo a través de sus trabajos jurisdiccionales.

Lo anterior se considera así porque el legislador incluyó una hipótesis específica para determinar la procedibilidad de la consulta, esto es, que la afectación recaiga exclusivamente en los derechos colectivos que le ha sido reconocido a ese sector de la población.

De tal manera que esa norma se traduce en una restricción o limitación para la procedencia de la consulta en perjuicio de las comunidades, pues sólo lo prevé para

las medidas que impacten necesariamente en sus derechos colectivos, soslayando que también debe proceder cuando las normas o actos versen sobre el ejercicio de derechos por personas indígenas de forma individual.

Si bien es cierto que el derecho a la consulta es por naturaleza colectivo, ello no implica que deba realizarse sólo cuando las actuaciones del Estado se relacionen con el ejercicio de otros del mismo carácter, sino por cualquier medida estatal que impacte directamente en su vida o entorno, incluso respecto de aquéllos que puedan ejercerse individualmente.

Para comprender mejor la limitación injustificada en que incurrió el legislador al restringe la consulta sólo ante posibles vulneraciones a derechos colectivos, es menester mencionar que el bloque de regularidad constitucional reconoce y protege los derechos humanos de las personas indígenas sin distinción alguna, como a la vida, a la salud, a la igualdad y no discriminación, de acceso a la información, de libertad de expresión, de acceso a la justicia, de seguridad jurídica, a la identidad, entre muchos otros.

No obstante, por circunstancias específicas que los identifican como grupos vulnerables, con el objetivo de garantizar su desarrollo y bienestar, los sistemas jurídicos nacionales e internacionales también han consagrado aquéllos de carácter colectivo cuyos titulares con los propios pueblos y comunidades considerados en sí como sujetos de esos derechos.

Esta distinción entre derechos individuales y colectivos indígenas apenas se bosquejaba inclusive en las sentencias de la Corte Interamericana, que desde el caso de la Comunidad Indígena Mayagna Awas Tingi del 31 de agosto de 2001, siempre había resuelto determinado violaciones únicamente a los derechos individuales de los miembros de las comunidades indígenas y nunca a los derechos de la comunidad en sí misma como sujeto colectivo, situación que comenzó a cambiar en la jurisprudencia interamericana tras el fallo “Pueblos Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, que contribuyó al avance respecto de la tutela de los derechos colectivos que tienen esas comunidades.²⁹

²⁹ Véase Vismara, Juan Pablo, “Pueblos indígenas y derechos colectivos. La consulta previa como garantía esencial para el resguardo de los derechos indígenas. La nueva jurisprudencia de la Corte IDH”, consultable en la siguiente liga electrónica: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34437.pdf>

Entre los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas figuran el reconocimiento de su historia, lengua, identidad y cultura propios y el derecho colectivo a las tierras, los territorios y los recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y utilizado, así como el derecho a sus conocimientos tradicionales colectivos, entre otros.

De lo antes expuesto, se colige que las personas indígenas, los pueblos y comunidades, además de los derechos individuales, también tienen derechos colectivos específicos reconocido en la Constitución Federal y en instrumentos internacionales, los cuales deben ser protegidos y respetados por las autoridades.

En ese sentido, acorde a los supuestos de procedencia reconocidos para la realización de una consulta indígena, se colige que ésta debe practicarse cuando exista cualquier acto estatal susceptible de impactar en la vida o entorno de las personas que se identifican como indígenas, independientemente de si se trata o no de un derecho colectivo o individual que pudiera ser afectado.

De tal suerte que permitir la subsistencia de la norma impugnada invariablemente restringiría la procedencia de la consulta sin una razón justificable, como lo indican los estándares en la materia, pues puede ser que el Estado lleve a cabo medidas que no sólo afecten los derechos colectivos de los pueblos y comunidades, sino también que trasciendan a sus derechos individuales.

Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declaró la invalidez del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, al concluirse que en su emisión no se había llevado la consulta indígena conforme a los estándares mínimos establecidos en la jurisprudencia nacional e internacional, siendo necesario, toda vez que las medidas legislativas introducidas guardaban una relación directa con los intereses y derechos de los grupos y pueblos indígenas en esa entidad, ya que configuran un procedimiento para la migración del modelo de elección, bajo el sistema de partidos, a uno que permita la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas.³⁰

³⁰Véase la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta en sesión del 05 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

De lo anterior, se aprecia que en dicho precedente se invalidó un decreto que reformó una ley electoral por falta de consulta, pues se razonó que el Congreso estatal tenía la obligación de llevarla a cabo toda vez que la reforma tenía un impacto significativo en los derechos de participación política, los cuales no necesariamente se ejercen de manera colectiva por esos pueblos y comunidades, sino que son prerrogativas que cada uno de los integrantes de esos grupos ejercen también de manera individual para intervenir en los asuntos de públicos, por medio de su voto en sus vertientes activa y pasiva.

Asimismo, por citar otros ejemplos, pudiera darse algún caso en que una determinada medida pudiera tener un impacto en los derechos, vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas, en tanto derechos individuales, como podría ser alguna facilidad administrativa de índole fiscal para el cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de las personas indígenas; o bien, en modificaciones institucionales y normativas en materia de acceso a la justicia, o las relativas para un diseño educativo más integral e idóneo, entre otros.

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 en sus derechos, vida y entorno sin distinción**, podría generar limitaciones para el ejercicio de dicho derecho ante cualquier acto o medida estatal.

En conclusión, a juicio de este Organismo Nacional, el diseño de la norma controvertida que adopta un criterio para la procedencia de la consulta sólo cuando se puedan vulnerar derechos colectivos no resulta acorde con los estándares nacionales e internacionales en materia de consulta previa y, por lo tanto, contraviene el parámetro de regularidad constitucional, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del Decreto que modificó la actual Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 12 de febrero de 2020, por lo que se solicita

atentamente que de ser tildado de inconstitucional el decreto impugnado, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo León del 12 de febrero de 2020, que contiene el Decreto número 265 impugnado. (Anexo dos).

3. Disco compacto con 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 Presidenta 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 13 de marzo de 2020.

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

RFPS

CNDH
M É X I C O