

**SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

ACUSE

2020 OCT 29 PM 8:57

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

OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

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 Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del Artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de septiembre de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Carlos Siles Sierra, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 4557596, 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 a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI. Competencia.	3
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
A. Contexto general de la impugnación.	7
i. Población afroamericana identificada como pueblo tribal.	7
ii. Pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el Estado de Coahuila.	9
iii. Contenido del decreto impugnado.	10
B. Parámetro de regularidad constitucional en materia de consulta indígena y de comunidades afrodescendientes.	16
C. Transgresión al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.	28
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	33
A N E X O S.	33

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 de Coahuila de Zaragoza.

B. Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del Artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de septiembre de 2020.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 4, 5, 6 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 y afromexicanas.

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 legislativo precisado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, 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.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 30 de septiembre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 01 de octubre al viernes 30 de este mes y año, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las 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 a 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 de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, 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.

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

³ "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 (...).*"

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 Número 739 que reformó la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado el 30 de septiembre de 2020, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, en virtud de que se trata de una reforma que impacta significativamente a dicho sector en la entidad. Por tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

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

En este apartado se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el decreto legislativo impugnado, que modificó la Constitución Política del Estado de Coahuila, vulnera el derecho a la consulta previa de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos que residen en ese estado.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso coahuilense no llevó a cabo la consulta exigida en instrumentos internacionales, pese a que las modificaciones normativas inciden directamente en los derechos de los pueblos indígenas y tribales, por tratarse de cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

A efecto de sostener la inconstitucionalidad del decreto señalado, en primer lugar, se aportarán consideraciones previas acerca del contexto coahuilense, haciendo

énfasis en las razones por las cuales la población afroamericana se considera como “pueblo tribal” y, en esa medida, goza de la protección nacional e internacional en la materia. Posteriormente, se precisará el parámetro de regularidad en el que se funda la presente impugnación, en materia de consulta indígena, para finalmente concluir que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte del Congreso estatal.

A. Contexto general de la impugnación.

i. Población afroamericana identificada como pueblo tribal.

A manera de preámbulo, resulta necesario destacar que el pueblo afroamericano participa de las características necesarias para ser reconocido como “pueblo tribal”, de acuerdo con la definición establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y con base en las sentencias de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, un pueblo tribal se concibe como “un pueblo que no es indígena a la región (que habita) pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”⁴.

Esta definición fue acogida por el Tribunal Interamericano y concuerda con lo establecido en el artículo 1.1 del Convenio 169 de la OIT, el cual fue ratificado por el Estado mexicano.

Al igual que con los pueblos indígenas, la determinación de los casos en los que un grupo en particular se puede considerar como “tribal” depende de una combinación de factores objetivos y subjetivos.

De acuerdo con la OIT, los elementos objetivos de los pueblos tribales incluyen (i) una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional, por ejemplo, en sus formas de sustento, lengua, etc.; y (ii) tradiciones y costumbres propias, y/o un reconocimiento

⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 79.*

jurídico especial. El elemento subjetivo consiste en la identificación propia de estos grupos y de sus miembros como tribales. Así, un elemento fundamental para la determinación de un pueblo tribal es la auto-identificación colectiva e individual en tanto tal. El criterio fundamental de auto-identificación, según el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT, es igualmente aplicable a los pueblos tribales.⁵

De este modo, los pueblos tribales y sus miembros son titulares de los mismos derechos que los pueblos indígenas y las personas que los integran.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho internacional de los derechos humanos le impone al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos tribales”.⁶

En idéntico sentido, al discutir y resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de dos decretos expedidos por el Congreso del Estado de Guerrero, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación recordó que el pueblo y las comunidades afromexicanas se engloban en el concepto de “pueblo tribal” a la luz del Convenio 169 de la OIT, entendidos como aquellos pueblos o grupos que no son indígenas u originarios de la región que habitan, pero que, al igual que la población indígena, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.⁷

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación 09 de agosto de 2019, a través de la cual se agregó un apartado C al numeral 2º de la Norma Fundamental, tuvo por objeto reconocer que los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, son parte de la composición pluricultural de la Nación.

Asimismo, en esta modificación a nuestro texto fundamental se determinó que este sector de la población tiene, en lo conducente, los derechos reconocidos para pueblos

⁵ OIT, “Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT”. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, pág. 9.

⁶ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo Saramaka v. Surinam. Referidos en: Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 78.

⁷ Véase el contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el lunes 20 de abril de 2020, pág. 18.

y comunidades indígenas a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

En ese sentido, de conformidad con el parámetro esbozado, debe subrayarse que el pueblo y las comunidades afrodescendientes, al tener las características de los denominados “pueblos tribales”, son titulares, en lo conducente, de las mismas prerrogativas fundamentales de las que también gozan los pueblos y comunidades indígenas; de ahí que sea incuestionable que tienen derecho a que se les garantice el derecho a una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, orientada a llegar a consensos desde una perspectiva intercultural, el cual se desarrollará en los apartados siguientes.

ii. Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Coahuila.

Previo a exponer los estándares internacionales y nacionales atinentes al derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, en tanto pueblo tribal, en este apartado se estima pertinente hacer referencia al contexto en el que se encuentra inmersa la expedición del Decreto impugnado en el presente medio de control constitucional, partiendo de las circunstancias particulares de la población indígena y afrodescendiente en la entidad. Ello permitirá comprender el impacto significativo del Decreto en la vida de los pueblos y comunidades interesadas *in situ*.

En primer lugar, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en Coahuila el 6.9% de la población se identifica o autorreconoce como indígena. Además, aproximadamente un 0.2% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria.⁸

Por otra parte, en el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*⁹ se señaló que las personas afromexicanas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el Golfo de México, principalmente en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁸ 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

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

En el caso de Coahuila, la población que se autoidentifica como personas afroamericanas es de 2,761, que corresponde al 0.09% del total de su población.

Por otro lado, de acuerdo con el Informe “Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos”, editado por esta Comisión Nacional, los asentamientos más conocidos de afrodescendientes en México se ubican principalmente en las regiones del Río Papaloapan Oaxaqueño (Acatlán, Cosolapa, Tuxtepec y Loma Bonita), la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, en la región centro-golfo del estado de Veracruz (Yanga, San Juan de la Punta, La Antigua, Rodríguez Clara, Hueyapan, Cosamaloapan), Tabasco, la Costa Grande de Guerrero, la región de la Tierra Caliente en Michoacán, en los Altos y el Istmo-Costa en Chiapas, así como en el municipio de Múzquiz en el estado de Coahuila.¹⁰

Al margen de lo anterior, 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 afroamericana hable alguna lengua indígena, ya sea por herencia cultural de alguno de sus ascendientes o por aprendizaje.¹¹

Con base en lo previamente expuesto, es inconcuso que existe población indígena y afroamericana en el estado de Coahuila que, aunque no es cuantitativamente mayoritaria, ello no es obstáculo para que el Estado garantice los derechos humanos que tienen reconocidos constitucional y convencionalmente.

iii. Contenido del decreto impugnado.

El Decreto Número 739 por el que se reformó la Constitución Política coahuilense, se relaciona con el reconocimiento de la existencia, la personalidad jurídica y determinados derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, tal como puede advertirse de su transcripción literal:

“Decreto Número 739

¹⁰ *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos, 2016, pág. 18.*

¹¹ *Ídem.*

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del Artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

Artículo 7º. ...

...

El Estado reconoce a todos los pueblos indígenas que se han asentado en nuestro territorio, sin importar su origen o la época en que iniciaron su residencia, y a los tribales que descienden de poblaciones afroamericanas, a estas comunidades se les brindarán todos los apoyos necesarios para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y forma de subsistencia, además de garantizarles todos los derechos que los tratados internacionales y las leyes nacionales confieren a las etnias mexicanas. Los pueblos Mascogo y Kichapoo gozan del reconocimiento como comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Coahuila de Zaragoza para todos los efectos legales correspondientes.

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos, las comunidades indígenas y afroamericanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal para:

- a) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- b) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimiento de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- c) Elegir de acuerdo con sus normas, usos y costumbres, procedimiento y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del Estado.
- d) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- e) Conservar y mejorar el hábitat y sus recursos naturales y preservar la integridad de sus tierras, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.
- f) Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes en la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

g) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, en los términos dispuestos en la Ley, a estos representantes se les denominará Regidor o Regidora Étnico o Afromexicano.

h) Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes respectivas. Los indígenas tienen, en todo tiempo, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

El Estado y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

a) Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán, equitativamente, las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

b) Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas; e impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

c) Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

d) Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

e) *Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a las actividades productivas, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.*

f) *Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación.*

g) *Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

h) *Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*

i) *Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes estatal y municipal de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.*

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo que antecede, el Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

...

TRANSITORIOS

ÚNICO. *El presente Decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."*

De la transcripción anterior, se advierte que los párrafos adicionados al ordenamiento constitutivo local, retoman el contenido los apartados A y B, del artículo 2º de la Constitucional Federal en cuanto hace al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como las obligaciones estatales a fin de garantizarlos y lo inserta en el texto constitucional local, el cual, previo a la reforma no reconocía los derechos y las garantías que ahora se introducen.

Ahora bien, de la verificación del proceso legislativo, este Organismo Constitucional advierte que las iniciativas planteadas¹² que derivaron en la publicación del referido decreto, buscan reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Local y la última de ellas hace referencia expresa a las comunidades afromexicanas.

Adicionalmente, las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso del Estado, al realizar el dictamen respectivo coincidieron la importancia de reconocer y garantizar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y buscar fortalecerlas y preservarlas, defendiendo sus tradiciones y sus tierras.¹³

En ese sentido, retomando la primera de las iniciativas objeto de este dictamen, destacaron que durante algún tiempo estuvo presente el debate sobre si las comunidades "Kickapoo" y de "Mascogos" reunían los requisitos previstos en la Constitución General y en las leyes respectivas para poder ser considerados pueblos indígenas, sobre todo por lo que hacía al requisito de que se encontraran asentados en el territorio nacional.¹⁴

No obstante lo anterior, destacaron que con la entrada en vigor de la reforma Constitucional en materia de derechos humanos la interpretación que debe darse al artículo 2 Constitucional debe hacerse considerando el principio pro persona, extendiendo su protección en este caso a los pueblos Kickapoo y de Negros Mascogos.¹⁵

¹² Cfr. *Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se adiciona un tercer párrafo y se recorre el que ocupa esa posición a la siguiente, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por la Diputada Gabriela Zapopan Garza Galván, del Grupo Parlamentario "Del Partido Acción Nacional", conjuntamente con las demás Diputadas y Diputados que la suscriben, y la iniciativa con Proyecto de decreto por el que se adiciona al actual Título Primero denominado "Del Estado y sus Habitantes" un Capítulo Quinto denominado "Personas, comunidades y pueblos indígenas y tribales", que contiene los artículos 25 Bis, 25 Ter, 25 Quater y 25 Quinquies, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por la Diputada Zulnma Verenice Guerrero Cázares, conjuntamente con el Diputado Emilio Alejandro de Hoyos Montemayor, del Grupo Parlamentario "Brigido Ramiro Moreno Hernández" del Partido Unidad Democrática de Coahuila, consultables en Gaceta Parlamentaria de 23 de septiembre de 2020, disponibles en: <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/gaceta-parlamentaria-lxi-legislatura>*

¹³ Cfr. *Dictamen con vista del sentir de los ayuntamientos de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, relativo a dos iniciativas referidas en la nota al pie que antecede, consultables en Gaceta Parlamentaria de 30 de septiembre de 2020, disponible en <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/gaceta-parlamentaria-lxi-legislatura>*

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

En este contexto, destacaron la reforma constitucional por la que se adiciona un apartado C, al artículo 2o., de la Ley Fundamental, reconociéndose los derechos de las comunidades afromexicanas, con el objeto de fortalecer efectivamente los marcos y medidas legales, políticas e instituciones existentes, a fin de lograr un país más igualitario, con un Estado que respete, promueva y garantice el goce y ejercicio de los derechos humanos de la población mexicana, sin ningún tipo de discriminación, impulsando su reconocimiento como parte de la composición pluricultural de la Nación, y a fin de dar cumplimiento con los compromisos internacionales contraídos en el Estado Mexicano, en materia de Derechos Humanos, como es el caso de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, misma que establece derechos fundamentales para las comunidades indígenas de todas las naciones.¹⁶

En esa línea, las Comisiones dictaminadoras hacen un breve recuento de los antecedentes que existen en la entidad sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en los términos que se transcriben a continuación:

“Así, encontramos que el 14 de marzo de 2017, se aprobó una iniciativa de Decreto promovida por el entonces Ejecutivo Estatal, para declarar al pueblo Mascogo como grupo étnico del estado de Coahuila.

Dicho Decreto además fijaba la prohibición a todas las formas de discriminación en contra de los integrantes de la Tribu de Negros Mascogos motivada por su origen étnico o racial; reconocía a la Tribu de Negros Mascogos su unidad, idioma y derechos históricos; así como sus derechos a autodeterminarse, a la libertad de decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose en todo tiempo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, y a las leyes que deriven de éstas; la libertad de elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; la libertad de preservar y enriquecer su idioma, conocimientos y todos los elementos que constituyan su identidad cultural; la libertad de conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, conforme al orden jurídico vigente; la libertad de elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios en que radiquen; el derecho a acceder, con respeto a las formas y modalidades de la propiedad y la tenencia de la tierra establecida por las leyes en la materia, entre otros.

Más tarde, se presentó la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Siete de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, con relación a los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Coahuila de Zaragoza, planteada por el Diputado Antonio Nerio Maltos, del Grupo Parlamentario “Gral. Eulalio Gutiérrez Ortiz”, del Partido Revolucionario Institucional, conjuntamente con las demás Diputadas y Diputados que la suscriben.

¹⁶ Ídem.

Dicha iniciativa tenía por objeto hacer un reconocimiento extensivo de los derechos de los pueblos indígenas, mediante una reforma constitucional local enfocada a la preservación y protección de los pueblos, etnias y comunidades consideradas como indígenas en el Estado, especialmente a los Mascogos, Kickapoos y mazahuas."

Todas estas circunstancias ponen en evidencia que el Poder Legislativo de Coahuila realmente consideró la relevancia de realizar los ajustes normativos correspondientes, con la finalidad de que se reconociera la existencia, presencia y aportaciones de las comunidades y pueblos indígenas y personas descendientes de África que habitan en su territorio.

Esta Comisión Nacional hace un reconocimiento sobre la labor realizada por el Congreso del Estado, para armonizar su legislación interna con la finalidad de reconocer y garantizar los derechos de las personas que se auto-reconocen como integrantes de esos sectores de la población.

Sin embargo, este Organismo Nacional reitera que la obligación de consultar a los pueblos interesados es una responsabilidad insorteable que debe llevarse a cabo en todos los casos en los que se pretenda legislar sobre cuestiones que atañan a los derechos de esas personas.

A continuación se exponen los alcances del derecho a la consulta en materia de pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

B. Parámetro de regularidad constitucional en materia de consulta indígena y de comunidades afrodescendientes.

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.¹⁷

¹⁷ "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.

Las personas, pueblos y comunidades originarias y afrodescendientes gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se recogen fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, tales 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 del 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, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.¹⁸

En esa virtud, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, 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.

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, no se encuentra desarrollado amplia

(...)

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. (...)."

¹⁸ *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."*

y expresamente en la norma constitucional, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es parte, por lo cual, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su obligatoriedad.

Resulta indispensable atender a lo prescrito por el artículo 1º¹⁹, en relación con el diverso 133²⁰ 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,²¹ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

¹⁹ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)"

²⁰ "Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

²¹ "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 Convenio²² refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que 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.

²² "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 las anteriores disposiciones convencionales emana, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Al respecto, la Corte Interamericana 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 conciernen 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).²³

Lo anterior, conlleva la obligación del Estado 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.

Por tanto, el derecho a la consulta constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, en tanto pueblos tribales, 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.

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.

²³ 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.

Es así que, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.²⁴ Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.²⁵

Por todo lo anterior, se ha considerado que 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 un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.²⁶

Bajo ese tenor, se ha afirmado que su dimensión colectiva también queda manifiesta al reconocerse el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado como un instrumento con el que los propios pueblos y comunidades cuentan para defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.²⁷

Por su parte, 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.

En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, los cuales deben establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que les afecten e interesen directamente, llevando a cabo

²⁴ 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.

²⁵ *Ibidem*, párr. 160.

²⁶ Véase "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala", Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

²⁷ *Idem*.

todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos, con el propósito de asegurar sus 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 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.

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse según sus costumbres y tradiciones, y el Estado debe brindar la información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.²⁸

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, donde se ha determinado y precisado los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades:²⁹

- 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

²⁸ 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.

²⁹ 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.

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 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 plasmados en la tesis 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.”

Ahora bien, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, sostuvo que para satisfacer los requisitos mínimos expuestos deben darse diversas fases en el proceso legislativo:³⁰

- **Preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la consulta: implica la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados y la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso.
- **Informativa:** caracterizada por la entrega de información y difusión del proceso de consulta con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.

³⁰ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

- De **deliberación interna**: los pueblos y comunidades indígenas a través del diálogo y acuerdos evalúan internamente las medidas susceptibles de afectarles.
- De **diálogo**: entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- De **decisión**: comunicación de resultados.
- De entrega de **dictamen**.

De manera adicional a los estándares establecidos por los criterios internacionales en materia de consulta indígena, ese Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad en diversas ocasiones de pronunciarse mediante su jurisprudencia. Dichos criterios obtenidos han sido constantes y progresivos sobre esta temática, estableciendo 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, 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 98/2015,³¹ así como al fallar la diversa 84/2016,³² 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 31/2014,³³ ese Supremo Tribunal reiteró 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 la

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

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 cuales 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 puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.³⁴

En cuanto a este mismo tópico, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo, al resolver el amparo en revisión 499/2015, estableció 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.³⁵

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera

³⁴Sentencia 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.

³⁵ 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.

efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de 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, 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.³⁶

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 susceptible de afectarles, esto es, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

C. Transgresión al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Una vez precisado el alcance del derecho a la consulta indígena -incluido el pueblo y comunidades afroamericanas en los términos previamente expuestos- conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, en el presente apartado se expondrán los argumentos que sostienen que 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 coahuilense fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que

³⁶ 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."

se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos expuestos, incumpliendo su obligación de hacerlo.

En primer lugar, debe analizarse si en el caso que nos ocupa 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, cuyo contenido fue desarrollado en el subapartado iii, del Apartado A, en el presente concepto de invalidez.

En líneas previas se expuso que el Decreto Número 739 por el que se reformó la Norma Fundamental local tuvo por objeto reconocer la existencia, la personalidad jurídica y determinados derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, armonizando en lo conducente, el texto de la Constitución Local con el numeral 2 de la Constitución Federal.

Ahora bien, como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la incorporación normativa impugnada impacta en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afromexicanas.

Lo anterior, ya que expresamente se estableció en la Constitución Política del Estado el reconocimiento de esos actores sociales como sujetos de derechos; además incorporó la regulación de diversos derechos en lo particular y se asignaron obligaciones estatales con la finalidad de garantizarlos.

En ese sentido, se advierte que el legislador no sólo reconoció los derechos de la población indígena y afromexicana que habita en la entidad, sino que estableció obligaciones para el Estado y los Municipios en esa materia.

El texto adicionado por el legislador local desarrolló el contenido del artículo 2º, apartados A, B y C, de la Ley Fundamental, que establecen las bases constitucionales de los derechos de las personas indígenas y afromexicanos.

En consecuencia, este Organismo Autónomo considera que dicha legislación estatal es claramente susceptible de afectarles directamente, en virtud de que se relaciona

directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan el reconocimiento de la multiculturalidad en el Estado y la personalidad jurídica de los actores involucrados.

Consecuentemente, resulta inconcuso que el Decreto impugnado necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio de derechos de esos segmentos de la sociedad.

Debe acotarse que el Estado de Coahuila cuenta con presencia de personas que se identifican como indígenas y afromexicanas, – independientemente de los términos cuantitativos de las mismas – por lo cual, el Estado estaba obligado a consultarles de forma previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes.

Por todo lo argumentado, es incuestionable que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

Lo anterior es así, toda vez que el objeto Decreto impugnado es reconocer la existencia de los pueblos y comunidades interesados, consecuentemente su personalidad jurídica y titularidad de derechos cuando se trate de personas indígenas y también afromexicanas. Por ello, la circunstancia ideal era permitir que esos sectores intervinieran directamente en la modificación normativa, ya que les interesa directamente por ser susceptible de afectar a sus intereses.

De tal suerte que, para hacer efectivos los derechos humanos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades referidas, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la reforma constitucional introducida en el orden jurídico de Coahuila tiene 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 que 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.*³⁷

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma de la Constitución Local a través del Decreto impugnado, publicado el 30 de septiembre de 2020 en el Periódico Oficial del Estado, se desprende 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 incumplió el parámetro de regularidad nacional e internacional ya antes desarrollado, en virtud de que tenía la obligación de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir ese ordenamiento, dado que en el estado habitan personas indígenas y afromexicanos y, sobre todo, porque se trató de una medida que efectivamente impactaba en sus derechos, vida y entorno, por lo que su participación les hubiera permitido 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 al decreto combatido, no se aprecia que se haya efectuado la consulta previa en los términos indicados a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, no existe constancia de ningún acto de acercamiento hacia ese sector poblacional con motivo de la expedición normativa 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

³⁷ 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

la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla ya que la expedición del Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del Artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que se expidió la reforma constitucional 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 esa medida legislativa, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

Por otro lado, si bien las disposiciones que recoge la Constitución Local sobre personas indígenas y afromexicanas pudieran considerarse como positivas o protectoras, pues les reconocen derechos y asignan obligaciones estatales para su garantía, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apegó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

Es así que establecer el reconocimiento de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas, así como sus garantías, no eximía al Congreso local de permitir que las personas indígenas intervinieran en el procedimiento de creación normativa, en virtud de que se trataba de aspectos relacionados con asuntos que les afectan e interesan directamente, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto específico.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse en el estado de Coahuila la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas y afromexicanos, 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 legislativo que concluyó con la emisión del Decreto impugnado incumplió con los criterios sostenidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre,

informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, 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 impugnado, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional, 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.

A N E X O S

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 Constitucional.

2. Copia simple del Decreto Número 739, por el que se adicionaron un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriéndose los ulteriores, del Artículo 7º de la

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de septiembre de 2020 (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene 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 fundados el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia del decreto controvertido.

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 30 de octubre de 2020.


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

TSMF