

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 16 de febrero de 2026.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 de la porción normativa "*colectivos*", contenida en el primer párrafo del artículo 39 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto número 177 publicado el 16 de enero de 2026 en el Periódico Oficial de esa entidad.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma 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. Conceptos de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	24
A N E X O S	25



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

I. Nombre y firma de la promovente.

Ma. 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 Nuevo León.

B. Gobernador del Estado de Nuevo León.

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

Artículo 39, primer párrafo, en la porción normativa “colectivos”, de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto número 177 publicado el 16 de enero de 2026 en el medio oficial de difusión de la entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 39.- Las personas indígenas y afromexicanas tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deberán ser consultadas 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 las personas indígenas y afromexicanas en la elaboración del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y, en particular, a través de sus organizaciones representativas, e incorporar, en lo procedente y viable, las propuestas que realicen.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 6 y 7 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.
- 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 de la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El 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 Artículo 105 de la Constitución Federal, 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 reclama se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el viernes 16 de enero de 2026, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 17 del mismo mes, al domingo 15 de febrero de 2026.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, 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)¹, 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.

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.

Defendemos al Pueblo

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 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 (...).”

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 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. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. El primer párrafo del artículo 39 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León prevé que las personas indígenas y afromexicanas tienen derecho a la consulta sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los municipios que puedan afectarles en sus derechos *colectivos*.

Se estima que dicha previsión restringe los supuestos de procedencia de la consulta a determinada categoría de derechos, lo que contraviene los estándares nacionales e internacionales en la materia.

El artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Nación Mexicana es única e indivisible, **basada en la grandeza de sus pueblos y culturas**, reconociendo que **la Nación tiene una composición pluricultural y**

multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas³.

Lo anterior conllevó a un reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a nivel constitucional, por ejemplo, a su autonomía y libre determinación, al uso y aplicación de su derecho consuetudinario, al acceso a la tenencia de la tierra, así como al uso y disfrute de los recursos naturales, entre otros.

Sin embargo, los derechos de esos colectivos –al igual que el resto de los derechos reconocidos a todas las personas– deben analizarse, observarse, garantizarse y aplicarse independientemente de su fuente, pues a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos, las normas relativas a los mismos **conforman una unidad suprema**, de tal forma que los **derechos humanos en su conjunto**, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, **constituyen 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.⁴

En ese entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. En esa línea, los derechos específicos que se les reconocen se recogen

³ “**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible, basada en la grandeza de sus pueblos y culturas.

La Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (...)”.

⁴ 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, de 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.**”

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 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes** (en adelante OIT), y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Entre los mencionados derechos que, de forma especial y específica, se reconocen a favor de dichos sectores de la población, se encuentra el de **ser consultados** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

La cuestión que se somete a escrutinio ante ese Alto Tribunal es, precisamente, el alcance del derecho a la consulta que efectivamente reconoce y protege nuestro orden normativo.

Con el objetivo de explicar lo anterior y comprender la problemática planteada en el presente escrito, debemos iniciar por abordar el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Para ello, es necesario recurrir de forma conjunta a los estándares nacionales e internacionales de la materia.

En el contexto internacional, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT –del que México es parte–, se consagra el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades en su artículo 6,⁵ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

⁵ “**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 necesarios, 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.

Po su parte, el artículo 7 del citado Convenio 169⁶ 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,

⁶ “**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.”

y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Sin embargo, el derecho en comento encuentra sustento en otros dispositivos normativos de fuente internacional. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo 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, también tiene relación directa con la obligación general de **garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos** (artículo 1.1), lo que implica:

- ♦ El deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos.
- ♦ La obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.
- ♦ De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.⁷

El deber de los Estados de celebrar consultas efectivas con los pueblos indígenas también se desprende de otros instrumentos internacionales, tal como se apuntó en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en donde se afirmó que⁸:

⁷ 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.

⁸ Véase ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, "Promoción y

“38. (...) el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas sobre decisiones que los afecten se expresa de manera destacada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y está firmemente arraigado en las normas internacionales de derechos humanos. Este deber se menciona a lo largo de la Declaración con respecto a preocupaciones específicas (arts. 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 y 38), y se afirma como principio general en el artículo 19, en el que se dispone que: ‘los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado’.

(...)

40. El deber de los Estados de celebrar consultas efectivas con los pueblos indígenas se funda igualmente en los tratados esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.”

Ahora bien, en el contexto nacional, el derecho a la consulta obtuvo reconocimiento expreso con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2024, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos, quedando reconocido de la siguiente manera:

Artículo 2o. (...)

(...)

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

(...)

XIII. Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución.

Cuando la medida administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por éste.

Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, visible en la siguiente liga: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>

La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables.

Los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación.

B. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, intercultural y sostenible, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para tal efecto, dichas autoridades tienen la obligación de:
(...)

XIV. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

XV. Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, en los términos de la fracción XIII del Apartado A del presente artículo.
(...)

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores de este artículo, a fin de garantizar su desarrollo e inclusión social, en los términos que establezca esta Constitución, así como su libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

*(...)”. **Defendemos al Pueblo***

Como se puede advertir, este deber es **un corolario de un gran número de derechos humanos aceptados universalmente**, que responde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones **que los afecten**.⁹

⁹ Cfr. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, “Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, *op. cit.*

Por consiguiente, el derecho a la consulta 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**, lo que es **necesario para salvaguardar la libre determinación de las comunidades**.

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.

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.¹⁰

Es así como la construcción del derecho a la consulta no puede entenderse sin tomar en cuenta su intrínseca conexión con el derecho a la libre determinación. Éste es un derecho fundamental sin el cual **no pueden ejercerse plenamente los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto los colectivos como los individuales**.¹¹

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes**.

A partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país, es dable afirmar que las consultas deben realizarse de forma **previa, informada, de buena fe**, a través de

¹⁰ 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

¹¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 200/2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 05 de agosto de 2024, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 46.

procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.¹²

Empero, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado parámetros más puntuales¹³ al indicar que, como mínimo, las características y fases deben agotarse en los procesos de consulta son: a) preconsultiva, b) informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, c) de deliberación interna, d) de diálogo y e) de decisión¹⁴. Tales aspectos deben tomar en cuenta que los

¹²Cfr: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones 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; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; 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, entre muchas otras.

¹³ A partir de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

¹⁴ a) Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.

procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.¹⁵

Es de relevancia mencionar que la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre **todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las medidas de que se trate¹⁶.**

En tal sentido, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; y por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral¹⁷.

Por ende, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas 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 derechos¹⁸.**

Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) Fase de deliberación interna. En esta etapa los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

e) Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

¹⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, *op. cit.*, párr. 103.

¹⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 37.

¹⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta en sesión del 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 143.

¹⁸ 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.

Hasta lo aquí apuntado, no hay duda de que la consulta indígena se atrincheró como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: **como derecho sustantivo**, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, **como requisito constitucional del procedimiento legislativo**, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo¹⁹.

En la especie, se estima que la porción **normativa** contenida en el primer párrafo del artículo 39 de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León contiene un vicio de invalidez relacionado con un aspecto relevante del derecho a la consulta en su vertiente sustantiva: el criterio que determina **cuándo nace la obligación de consultar a cargo del Estado**.

Concretamente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma objeto de control constitucional **restringe la procedencia del derecho a la consulta reconocido a dichos pueblos y comunidades que habitan en la entidad**, lo cual –como se explica enseguida– **se opone al parámetro de regularidad constitucional**. La disposición cuestionada es la siguiente:

“Artículo 39.- Las personas indígenas y afromexicanas tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deberán ser consultadas 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 las personas indígenas y afromexicanas en la elaboración del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y, en particular, a través de sus organizaciones representativas, e incorporar, en lo procedente y viable, las propuestas que realicen.”

La disposición transcrita prevé que las personas indígenas y afromexicanas **tienen derecho a ser consultadas** cuando el Estado y municipios lleven a cabo acciones y medidas que puedan **afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos**.

Como se aprecia de la simple lectura de la disposición aludida, la redacción utilizada por el legislador permite interpretar que se limitó el derecho a la consulta indígena

¹⁹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

sólo cuando 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**, porque se traduce en una **restricción de la procedencia de la consulta**.

De los estándares en materia de consulta indígena, 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 ese tipo de consultas 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**.

Así lo dispone el artículo 6.1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT, el cual establece la obligación de los Estados de consultar a los pueblos y comunidades 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 su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2º, reconoce a favor de los pueblos y comunidades indígenas el derecho a ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas **puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno**, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre tales medidas.

De la correcta intelección de la fuente nacional e internacional, es posible afirmar 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**²⁰, al existir la posibilidad de que se afecten sus derechos o la actividad que se consulta tiene un especial impacto en aspectos de su vida.

²⁰ Sentencias dictadas por el 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, así como la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

Por ello, cuando la medida legislativa **incida en los derechos o vida de los pueblos y comunidades indígenas** se exige, como requisito de validez, que se haya celebrado una consulta indígena, de tal manera que dicha obligación 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 perjudicados²¹.

Sobre esas bases, 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 no solo de los criterios que han sostenido reiteradamente, a través de múltiples precedentes, tanto esa Corte Constitucional mexicana como el Tribunal Interamericano, sino también de lo dispuesto en la propia Constitución mexicana y en el Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, porque en ninguno de ellos se hace esa acotación.

Lo previsto en la norma tildada de inconstitucional resulta definitorio para determinar cuándo consultar en el Estado de Nuevo León, porque el legislador **incluyó una hipótesis** específica según la cual, la afectación debe recaer exclusivamente en los derechos colectivos que le han sido reconocidos a ese sector de la población.

Ello significa que la norma impugnada se erige como una restricción o limitación para la procedencia de la consulta en perjuicio de las comunidades y pueblos, pues sólo lo prevé para las medidas que impacten necesariamente en sus derechos colectivos, soslayando que conforme al bloque de constitucionalidad también debe proceder cuando las normas o actos versen sobre el ejercicio de derechos de las personas indígenas y afromexicanas 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

²¹Sentencia 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.

puedan ejercerse individualmente. En ese sentido, es sumamente importante diferenciar entre la titularidad y naturaleza del derecho a la consulta reconocido, respecto del criterio que indica en qué casos existe la obligación de realizar la consulta.

Si como se ha explicado, la consulta tiene el propósito de garantizar que dichos pueblos y comunidades participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, entonces no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, pues la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca **la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental**, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169²².

A modo de ilustrar la limitación injustificada en que incurrió el Congreso local al restringir 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 y afromexicanas, 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, que, en razón de las particularidades en que se encuentran dichos grupos, puede ameritar la implementación de medidas específicamente orientadas a reforzar su salvaguarda y efectividad, realizando distinciones plenamente justificadas en relación con las personas que no se autoadscriben como integrantes de esos pueblos y comunidades.

No obstante, por circunstancias específicas que los identifican como grupos en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de garantizar su desarrollo y bienestar,

²² Sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017 resuelta en sesión del 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 52; 81/2018 resuelta en sesión de 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62; 212/2020 resuelta en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 20, y 136/2020 resuelta en sesión del 8 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 124, entre otras.

los sistemas jurídicos nacionales e internacionales también han consagrado aquéllos de carácter colectivo, cuyos titulares son los propios pueblos y comunidades considerados como sujetos de esos derechos.

Esta distinción entre derechos individuales y colectivos indígenas apenas se bosquejaba en las sentencias de la Corte Interamericana en donde resolvió sobre violaciones únicamente a los derechos individuales de los miembros de las comunidades indígenas, más no a los derechos de la comunidad en sí misma considerada como sujeto colectivo, situación que comenzó a cambiar en la jurisprudencia interamericana tras el fallo del caso Pueblos Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, que contribuyó al avance respecto de la tutela de los derechos colectivos que tienen esas comunidades.²³

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, es innegable 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 o afromexicanas**, independientemente de si el derecho posiblemente afectado se trata o no de un derecho colectivo o individual.

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 acontecer que el Estado lleve a cabo

²³ Cfr. 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>

medidas que no afecten necesariamente los derechos colectivos de los pueblos y comunidades, pero sí sus derechos individuales, a tal punto que tengan efectos en su vida y entorno.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de conocer de violaciones al derecho a la consulta por normas que no fueron consultadas previamente con los pueblos y comunidades indígenas antes de su expedición, y cuyos derechos susceptibles de ser afectados no tenían naturaleza colectiva.

Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019; 136/2020; 50/2022 y sus acumuladas 54/2022, 55/2022 y 56/2022; así como 192/2023 y sus acumuladas 193/2023, 194/2023, 195/2023 y 196/2023, resueltas por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declaró la invalidez de diversas normas al concluirse que previo a su emisión no se había llevado la consulta indígena conforme a los estándares mínimos establecidos en la jurisprudencia nacional e internacional a pesar de haber sido 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 en materia electoral.

De lo anterior, se aprecia que en dichos precedentes se invalidaron decretos que reformaron leyes electorales por falta de consulta, pues se razonó que el Congreso estatal tenía la obligación de llevarla a cabo, toda vez que se trataba de reformas que tenían 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 pueden hacer valer también de manera individual para intervenir en los asuntos públicos, (*verbigracia*, por medio de su voto en sus vertientes activa y pasiva).

Otro caso ilustrativo es la acción de inconstitucionalidad 201/2020 en donde se resolvió que las normas impugnadas se relacionaban con aspectos vinculados al acceso a la jurisdicción del Estado, particularmente con la asistencia de personas traductoras e intérpretes, en los asuntos que tuvieran consecuencias jurídicas para los pueblos indígenas y a las personas que los componen, por lo que se actualizaba la obligación de consultarles.²⁴

²⁴ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 10 de noviembre de 2020, bajo la ponencia de Javier Laynez Potisek.

Igualmente, en diversas acciones de inconstitucionalidad tales como las identificadas con los números de expediente 196/2020, 179/2020, 193/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 291/2020, 299/2020 y 18/2021, entre muchas otras, se determinó que diversas leyes en materia educativa regulaban cuestiones relacionadas estrechamente con la educación de personas indígenas debieron ser consultadas con dichos colectivos, y al no haberse realizado ese ejercicio, resultaban inválidas.

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 salud, trabajo, protección de la familia, vivienda, seguridad social, entre otros.

Como se puede advertir, el criterio relevante para tener por actualizada la obligación de consultar se centra en determinar si la medida tiene un impacto en los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, sin que previamente sea necesario que se evalúe si el o los posibles derechos afectados son colectivos o individuales. En palabras más simples, lo relevante es que se consulte cuando los pueblos y comunidades indígenas **se vean involucrados en alguna decisión estatal susceptible de afectarles**, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

Incluso de los propios trabajos legislativos que dieron origen al Decreto núm.177, por el que se reformó de manera integral la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León, esta Comisión Nacional accionante puede advertir la importancia que tienen las consultas para enriquecer los productos legislativos, al ser un medio que tienen esos colectivos para expresar sus necesidades reales y de esta forma, incidir en la creación de medidas estatales que mejoren sus condiciones de vida o garanticen cualquiera de sus derechos.

Como se señaló en el Dictamen legislativo emitido por la Comisión de Bienestar, Derechos Humanos, Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Congreso de Nuevo León, personas que se autoadscribieron como integrantes de pueblos o comunidades indígenas expresaron la necesidad de incluir en la Ley

mecanismo de simplificación y sensibilización para la correcciones en el registro civil de documentos sobre la identidad, derivado de casos reales en los que la identidad de las personas fue puesta en entredicho por errores burocráticos, propuesta que finalmente fue incluida en el ordenamiento, específicamente en el Capítulo VIII.

En este supuesto, el legislador reconoció la importancia de normar sobre cuestiones en materia de registro civil respondiendo así a una necesidad de las personas identificadas como indígenas o afromexicanas, con el objetivo de evitar obstáculos en la prestación de ese tipo de trámites que puedan afectar el ejercicio de su **derecho a la identidad**, que no es de índole colectivo.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que lo relevante al momento de definir cuándo surge la obligación de consultar, es la identificación de aquellas medidas estatales que impacten directamente en los intereses y derechos de las comunidades y pueblos, lo que permitirá generar mayor apertura participativa, de modo que las normas e instituciones no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables²⁵.

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**.

A juicio de esta Comisión Nacional, el asunto que nos ocupa es aún de mayor importancia si se recuerda que conforme al artículo 2° de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho a la consulta. Toda vez que la norma cuestionada concierne a un aspecto definitorio de la procedencia de la consulta –un elemento del núcleo esencial del derecho– es imperioso que los pueblos y comunidades indígenas tengan la certeza de cuándo y en qué condiciones deben ser consultadas y, en caso de no satisfacerse este derecho, cuándo podrán efectuar la impugnación por la vía que resulte procedente.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 138.

Ante ese panorama, es indudable que debe existir congruencia entre la norma constitucional, convencional y local para dotar de certeza a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para que estén en condiciones de ejercer su derecho y, en u caso, reclamar su incumplimiento.

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, quedado de la siguiente forma

“Artículo 39.- Las personas indígenas y afromexicanas tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deberán ser consultadas 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 las personas indígenas y afromexicanas en la elaboración del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y, en particular, a través de sus organizaciones representativas, e incorporar, en lo procedente y viable, las propuestas que realicen.”

Así, de resultar fundado el concepto de invalidez, deberá entenderse que la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Nuevo León debe realizarse cuando la medida a adoptarse afecte cualquiera de sus derechos.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inválida, 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).
2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de 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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.



CVA