

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
127/2019**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO  
FERNANDO SOSA PASTRANA**

**COLABORARON: BRUNO ALEJANDRO ACEVEDO NUEVO  
JUAN IGNACIO ALVAREZ**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **trece de octubre de dos mil veinte** emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 127/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 209, publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve, en el periódico oficial de la localidad, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo<sup>1</sup>.

**I. TRÁMITE**

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de noviembre de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la “promovente”) presentó acción de

---

<sup>1</sup> El artículo único del Decreto señala lo siguiente: “SE REFORMA el artículo 12; el primer párrafo, los incisos b y c de la fracción I, del artículo 14, los incisos b y c de la fracción II, del artículo 14, el último y penúltimo párrafo (SIC) del artículo 14; el artículo 15; artículo 16 y el artículo 20. SE ADICIONA el artículo 12 Bis; un inciso d) a la fracción I y un inciso d) a la fracción II y una fracción III al artículo 14 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, para quedar como sigue: (...)”

inconstitucionalidad, y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Hidalgo.

2. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente.
3. En primer lugar, expuso que existió un vicio en el procedimiento legislativo, pues considera que la medida legislativa que impugna afecta directamente a las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo y, sin embargo, no medió consulta para su aprobación.
4. En un segundo apartado, la promovente expone diversos conceptos de invalidez dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos adicionados o modificados de la Ley de Derechos y Cultura Indígena de manera individual por vulnerar el derecho a la consulta indígena.
5. Lo anterior, en los siguientes términos:

**A. Falta de consulta indígena**

6. Las reformas y adiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se relacionan directamente con la regulación para el ejercicio del derecho a la consulta indígena porque: a) se define legalmente la consulta indígena, b) se establecen dos supuestos de procedencia de la consulta, a saber, la solicitud de una autoridad o el 2% de la población indígena directamente afectada, c) se establece un catálogo de supuestos de las medidas que pueden ser objeto de consulta, d) se incrementaron los supuestos de procedencia de la consulta, pues se excluye la materia fiscal, hacendaria y aquellas medidas que reconozcan derechos humanos, e) se establecen las fases en las que se dividirá la consulta indígena y f) se establece que la decisión que resulte de la consulta será vinculante para la autoridad cuando haya participado en la consulta al menos el 40% de la población indígena directamente afectada.

7. Por ello, la promovente señala que la medida legislativa impacta de manera significativa la vida, entorno y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que la reforma impugnada se relaciona directamente con el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias.
8. Agrega que el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo debió realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, para que manifestaran su conformidad con las propuestas legislativas. Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma publicada el catorce de octubre de dos mil diecinueve a través del Decreto número 209, se aprecia que no se llevó a cabo la consulta indígena teniendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y, por lo tanto, dicha omisión constituye una vulneración a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

**B. Vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.**

9. La promovente señala que el artículo 12 Bis de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo impugnado<sup>2</sup> alude a la consulta indígena como un instrumento a través del cual se somete a

---

<sup>2</sup> “**Artículo 12 Bis.-** La consulta indígena es el instrumento por el cual, la o el titular del Poder Ejecutivo, las instancias de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, el Congreso del Estado, los Ayuntamientos Municipales por sí o en colaboración, por medio de los mecanismos de participación ciudadana (sic) reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, someten a previa consideración de la población indígena, acciones legislativas y/o administrativa que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena. Atendiendo la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, la autoridad estatal y municipal competente en materia de atención a la población indígena, contará con un protocolo de consulta que garantice un proceso libre, sin coerción, intimidación o manipulación de ningún tipo, informada, de buena fe, sistemática y transparente, considerando sea comprensible y en el idioma del pueblo o comunidad.”

previa consideración de ese sector las acciones legislativas y administrativas que tengan un impacto directo en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la comunidad indígena. Sin embargo, no es acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia, establecer que exista un impacto directo en los distintos ámbitos de la comunidad indígena.

10. Lo anterior porque conforme a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos existe la necesidad de verificar si las acciones de las autoridades estatales pueden ser susceptibles de afectarles directamente y si las mismas importan un derecho significativo en sus derechos, vida y entorno, a efecto de determinar la procedencia de la consulta.
11. Además, añade la promovente, el artículo 12 Bis establece que la consulta indígena se hará por medio de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el Estado de Hidalgo, o por los propios de la comunidad, lo que tergiversa los principios que rigen la consulta.
12. Ello, porque permite a las autoridades encargadas de practicar las consultas a los pueblos y comunidades indígenas optar por cumplir con ese mandato por dos vías disyuntivas, ya sea mediante los procedimientos establecidos por la legislación en materia de mecanismos de participación ciudadana, o bien, siguiendo aquellos que la propia comunidad reconoce de acuerdo a sus sistemas normativos. Lo anterior puede contravenir el principio de que la consulta debe ser, en todos los casos, culturalmente adecuada.

13. Por otra parte, la promovente señala que el artículo 14<sup>3</sup> prevé dos condiciones para que la consulta indígena pueda llevarse a cabo. La primera es que se solicite por una autoridad directamente involucrada y la segunda es que la petición provenga del 2% de la población indígena directamente afectada. Lo que va en contra de los estándares nacionales e internacionales en la materia, toda vez que impone condiciones que obstaculizan el ejercicio del derecho a la consulta, pues condiciona que deba ser solicitada por los sujetos facultados por la ley.

---

<sup>3</sup> “**Artículo 14.-** Serán objeto de consulta, a solicitud de la autoridad directamente involucrada o, a petición de cuando menos el dos por ciento de la población indígena directamente afectada, las medidas siguientes:

I.- En materia Estatal: a) El Plan Estatal de Desarrollo; b) Los planes y programas de desarrollo estatal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y d) Las reformas de ley que afecten directamente la organización interna de las comunidades.

II.- En materia Municipal: a) El Plan Municipal de Desarrollo; b) Los planes y programas de desarrollo municipal relacionados a pueblos y comunidades indígenas; c) Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas; y d) Las reformas a los reglamentos municipales que afecten directamente la organización interna de las comunidades.

III.- En materia de desarrollo económico y social que compete al ámbito estatal y/o municipal:

a) Los actos de autoridad relativos a proyectos comerciales públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que pretendan instalarse en el territorio de la comunidad indígena;

b) Los actos de autoridad relativos a proyectos públicos y/o privados de empresas nacionales y/o extranjeras que busquen extraer materias primas y/o recursos naturales del territorio de la comunidad indígena;

Los actos de autoridad relativos a proyectos privados y/o gubernamentales de infraestructura carretera, y aérea que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena; y

d) Los actos de expropiación que se pretendan realizar en el territorio de la comunidad indígena.

Las autoridades indígenas en las comunidades contarán con la asistencia técnica y financiera, por parte de las autoridades, para proponer al Municipio y al Estado los planes y programas de desarrollo comunitario, mismo que deberá contener las acciones y estrategias con una proyección de 20 a 30 años.

Quedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución Federal y Local. Igualmente queda exceptuada la materia fiscal o hacendaria y presupuestaria y las que reconozcan derechos humanos.”

14. Lo anterior, tomando en consideración que el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes dispone que es deber de los gobiernos consultar a las comunidades interesadas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y no solo a través de una solicitud.
15. Además, agrega que el artículo 14 contiene un catálogo de supuestos concretos y específicos que ameritarán una consulta indígena en la entidad. Lo que se opone al objetivo del derecho a la consulta, el cual busca garantizar la participación efectiva de las comunidades en la toma de decisiones respecto de actos estatales que pueda significarles una posible afectación, cualquiera que estos sean, para que sus derechos no resulten perjudicados.
16. Agrega, que la disposición establece expresamente cuáles son las materias que quedan exceptuadas de la consulta previa, en contravención a los fines de dichos derechos, pues la calificación de su procedencia es casuística. Al hacerlo, el Congreso local perdió de vista que las consultas deben llevarse a cabo cuando se trate de cuestiones susceptibles de afectar a las comunidades, sea cual sea la materia de que se trate.
17. Por otra parte, señala que los artículos 15 y 16<sup>4</sup> establecen fases o etapas para la realización de las consultas que las autoridades estatales

---

<sup>4</sup> “**Artículo 15.-** En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación, durante este periodo las autoridades estatales y municipales deberán realizar las actividades de información requeridas para asegurar que la población conozca, de especialistas y testimonios, las ventajas y desventajas del tema sujeto a consulta, ello con el fin de garantizar la participación informada y la no manipulación.”

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

I.- Emisión de la convocatoria; II.- Jornadas de información; III.- Realización de la consulta; IV.- Sistematización de los resultados; V.- Análisis y elaboración de

y municipales deberán seguir para practicar la consulta, lo que incluye realizar acciones o jornadas de información. La lectura conjunta de estos artículos genera confusión porque no es claro si el primero de ellos, que contiene el deber de realizar las actividades de información requeridas, detalla lo que debe ocurrir en la etapa de convocatoria o en las jornadas de información a las que alude la fracción II del artículo 16. De esa manera, no es posible afirmar si lo previsto en el artículo 15 es previo a la etapa de la convocatoria y, por tanto, a todas las etapas establecidas en el artículo 16, o bien, forma parte de algunas de éstas.

18. Por último, señala que el artículo 20<sup>5</sup> que establece las condiciones en que los resultados de la consulta serán vinculantes es inconstitucional, porque el propósito de las consultas es que se obtenga un consenso respecto de las medidas propuestas, pues no se trata de que una parte u otra imponga sus intereses por encima de la minoría o una colectividad. Por ello, cuando el legislador de Hidalgo establece que las consultas podrían tener efectos vinculantes en atención al porcentaje de participación, modifica y tergiversa su propósito, pues permite que una de las partes se imponga sobre la otra.
19. **Artículos constitucionales violados.** Los artículos constitucionales que la promovente señala como violados son los artículos 1, 2, 14 y 16 de la Constitución Federal, así como los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del

---

documento ejecutivo de los resultados; VI. - Entrega a las comunidades consultadas de los resultados; y VII.- Difusión de los resultados de la consulta.

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

<sup>5</sup> “**Artículo 20.-** Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de la población indígena directamente involucrada, el resultado será vinculatorio y las autoridades estatales, municipales y/o competentes que hayan realizado la consulta, considerarán los resultados de la opinión mayoritaria que derive de la misma, en la elaboración de políticas públicas, programas, otorgamiento de permisos, reformas institucionales en materia indígena o de ley, que hayan sido objeto de la misma.”

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

20. **Admisión y trámite**<sup>6</sup>. El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 127/2019, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.
21. El Ministro instructor admitió la demanda el tres de diciembre siguiente y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo, y requirió al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto en el que se modificaron las normas impugnadas. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el Decreto. Por último, ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera<sup>7</sup>.
22. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo**<sup>8</sup>. El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en síntesis, que de conformidad con los artículos 51 y 71, fracción I de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto número 209, por medio del cual se reformaron diversos

---

<sup>6</sup> Visible en la hoja 77 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>7</sup> Visible en la hoja 78 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>8</sup> Visible en las hojas 123 a 125 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

23. Además, adjuntó a su Informe un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de fecha catorce de octubre de dos mil diecinueve, que contiene el mencionado Decreto 209.

24. **Informe del Congreso del Estado de Hidalgo**<sup>9</sup>. El Poder Legislativo del Estado manifestó, a través de la Presidenta de la Diputación Permanente, que la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se sustenta en la autonomía y soberanía estatal que concede la Constitución Política del Estado de Hidalgo al Poder Legislativo local. Asimismo, señaló que la reforma obedeció a la necesidad de fortalecer el marco local en materia de derechos indígenas y de ningún modo fue atentar contra los principios de la Constitución Federal y “omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas”. Por ello, solicita que la Suprema Corte se pronuncie a favor de la constitucionalidad de las normas combatidas por la promovente.
25. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal**. No formularon opiniones en relación con el presente asunto.
26. **Cierre de instrucción**<sup>10</sup>. El cinco de marzo de dos mil veinte, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada

---

<sup>9</sup> Visible en las hojas 169 a 170 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

<sup>10</sup> Visible en la hoja 545 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

27. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)<sup>11</sup>, de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>, y, finalmente, en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

## III. OPORTUNIDAD

28. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.

---

<sup>11</sup> “**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; [...]

<sup>12</sup> “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].”

29. El Decreto número 209 que contiene las normas impugnadas fue publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.
30. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria en la materia<sup>13</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. En el caso, el plazo de treinta días para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del quince de octubre al trece de noviembre de dos mil diecinueve.
31. Por lo tanto, si la demanda se presentó el trece de noviembre del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte<sup>14</sup>, entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN

32. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de los que México es parte. Por un lado, hace valer la falta de consulta en la emisión de las normas impugnadas, y en otro aspecto impugna la operatividad del entendimiento que el Estado de Hidalgo tiene respecto a la figura de la consulta.

---

<sup>13</sup> “**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.”

<sup>14</sup> Visible al reverso de la hoja 69 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

33. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación al diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>15</sup>.
34. La representación legal del Presidente de la Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el artículo 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión<sup>16</sup>.
35. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

36. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades

---

<sup>15</sup> El Presidente de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

<sup>16</sup> “**ARTÍCULO 15.** El Presidente de la comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...] XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, [...]”

“**ARTÍCULO 18.** (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

responsables. Sin embargo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Hidalgo, no hicieron valer ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la promovente.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

37. La Comisión Nacional de Derechos Humanos hace valer, en primer lugar, la inconstitucionalidad del Decreto número 209 por medio del cual se reformaron, adicionaron y publicaron diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, porque en su emisión se omitió llevar a cabo la consulta indígena como parte del proceso legislativo que garantiza el derecho a la consulta indígena.
38. En segundo lugar, expuso diversos conceptos de invalidez tendentes a demostrar vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los artículos modificados o adicionados de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo.
39. En consecuencia, la metodología del presente estudio consiste en analizar, en primer lugar, si existió el vicio en el procedimiento legislativo que señala la Comisión consistente en la falta de consulta previa en la emisión de las normas impugnadas que, según la promovente, afectan directamente los derechos de las comunidades indígenas del Estado de Hidalgo. Este concepto de invalidez es de estudio preferente puesto

que, de resultar fundado, conllevaría a la invalidez de la totalidad del Decreto impugnado<sup>17</sup>.

### Falta de consulta indígena

40. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta indígena y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que afecten derechos indígenas y, posteriormente, se analizará si el Decreto número 209 se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.
41. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.
42. Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Resultan aplicables, por identidad de razón, los razonamientos contenidos en el criterio número P./J. 32/2007 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.”** Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Diciembre de 2007. Tomo XXVI. Página 776.

<sup>18</sup> Resuelta el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó **por mayoría** de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019<sup>19</sup>.

43. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:

- a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- 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 informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.
- 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

---

<sup>19</sup> Resuelta el día 12 de marzo de 2020. Se aprobó por **mayoría** de nueve votos a de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. 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.

44. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios pueden tener diversos orígenes, uno de los cuales puede ser el trabajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan períodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas<sup>20</sup>.
45. Asimismo, en uno de los criterios más recientes en la materia, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 81/2018<sup>21</sup>, este Tribunal

---

<sup>20</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada el 8 de abril de 2016; aprobada por **mayoría** de ocho votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes; así como la controversia constitucional 32/2012, fallada el 29 de mayo de 2014, aprobada por **mayoría** de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán, y Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>21</sup> Fallada el 20 de abril de 2020 por **unanimidad** de once votos en este punto, de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña

Pleno ha sostenido que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas.

46. Así, 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 los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
47. Además, en todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta –previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado– permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.
48. Así pues, establecido lo anterior, lo procedente es analizar si en el caso concreto el legislador del Estado de Hidalgo observó este mandato constitucional.
49. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto el Decreto número 209 que reformó y adicionó disposiciones a la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó

---

Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.

50. El Poder Legislativo del Estado de Hidalgo reformó y adicionó los artículos 12, 12 bis, 14, 15, 16 y 20 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo mediante el Decreto 209. El contenido de los artículos impugnados se sintetiza a continuación, con la finalidad de determinar si procedía o no llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios del Estado de Hidalgo.

- El artículo 12 de la Ley establece que las disposiciones de ese capítulo tienen como finalidad establecer los mecanismos para la consulta de los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas, mismas que deberán ser previas, culturalmente adecuadas, de buena fe e informadas.
- El artículo 12 Bis propone una definición de lo que debe entenderse por “consulta indígena”.
- El artículo 14 establece las materias susceptibles de ser sometidas a consulta indígena, ya sea en función del ámbito de gobierno involucrado (municipal o estatal), o bien en cuanto a la materia de desarrollo económico (y que puede involucrar a uno u otro ámbito de gobierno).
- El artículo 15 establece la obligación de que las autoridades difundan la realización inminente de una consulta por lo menos con treinta días naturales de anticipación, periodo en el cual deberán informar a la población de las ventajas y desventajas que traería consigo el tema sujeto a consulta.
- El artículo 16 establece requerimientos mínimos al proceso de consulta, que van desde la emisión de la convocatoria hasta la difusión de los resultados.

- El artículo 20 establece el carácter vinculante de la consulta si la participación alcanza un mínimo porcentual del cuarenta por ciento del total de la población indígena, tomándose en consideración, adicionalmente, la opinión mayoritaria para la elaboración de diversas políticas públicas, programas, permisos o reformas.

51. Tal como se advierte, los artículos sintetizados regulan el ejercicio del derecho a la consulta indígena, en al menos las siguientes temáticas: a) se define legalmente la consulta indígena, b) se establecen dos supuestos de procedencia de la consulta, a saber, la solicitud de una autoridad o el 2% de la población indígena directamente afectada, c) se establece un catálogo de supuestos de las medidas que pueden ser objeto de consulta, d) se incrementaron los supuestos de procedencia de la consulta, pues se excluye la materia fiscal, hacendaria y aquellas medidas que reconozcan derechos humanos, e) se establecen las fases en las que se dividirá la consulta indígena y f) se establece que la decisión que resulte de la consulta será vinculante para la autoridad cuando haya participado en la consulta al menos el 40% de la población indígena directamente afectada.
52. Como se observa, la regulación que se hace en los artículos impugnados sí es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, pues regulan el acceso a un derecho que este Alto Tribunal ha considerado fundamental por su relación con el derecho a la autodeterminación, esto es, el derecho a la consulta.
53. Por tanto, el legislador del Estado de Hidalgo estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, aunque se trate de la regulación

de la consulta en esa entidad, pues lo cierto es que esa normatividad tiene una repercusión en aquéllos pueblos y comunidades.

54. Así, para este Alto Tribunal, la consulta indígena a los pueblos originarios de Hidalgo era procedente porque la actividad del Poder Legislativo local que desembocó en el Decreto 209 versó precisamente acerca del derecho a la consulta indígena. Por lo que corresponde ahora analizar si el Poder Legislativo consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanos.
55. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto número 209, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Hidalgo.
56. Lo que se corrobora con el informe que rindió el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo ante esta Suprema Corte, en el que la representante del Congreso local reconoció que no se llevó a cabo la consulta indígena, aunque argumentó que el ánimo de la legislatura de ningún modo fue atentar contra los principios de la Constitución Federal y “omitir dolosamente llevar a cabo una consulta previa, libre, informada, con pertinencia cultural y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas”.
57. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo y, además, de que la propia representación del Congreso del Estado de Hidalgo reconoció explícitamente la omisión de garantizar el derecho a la consulta en su respectivo informe, esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta

previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa, antes de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo relativos al acceso al derecho fundamental de la consulta.

58. Por lo que, ante la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto número 209, publicado el catorce de octubre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, precisamente por contravenir el derecho a la consulta indígena y afroamericana prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México en agosto de mil novecientos noventa.
59. Finalmente, al resultar fundado este concepto de invalidez, que condujo a la invalidez del Decreto número 209 por vicios en el procedimiento legislativo, es innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>22</sup>.

## VII. EFECTOS

60. De conformidad con el artículo 73, en relación con el artículo 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>23</sup>, la declaratoria de invalidez a la

---

<sup>22</sup> Ver el criterio contenido en la tesis número P./J. 37/2004 de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Pág. 863.

<sup>23</sup> **“ARTÍCULO 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Hidalgo.

61. Asimismo, el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 81/2018,<sup>24</sup> en la que se determinó:

*“48. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2, de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.*

*49. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.*

*50. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.*

---

**ARTÍCULO 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

<sup>24</sup> Fallada en sesión pública de 20 de abril de 2020.

51. *Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:*

- **La consulta debe ser previa.** *Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.*

- **Libre.** *Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.*

- **Informada.** *Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.*

- **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.*

- **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 dichos proyectos. 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.*

*52. Además, este Pleno ya ha concluido en diversos precedentes sobre consulta indígena en el marco de procesos legislativos — citados en párrafos previos— que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación , la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas , la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ya abrogada) , o la nueva Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.*

*[...]*

*82. Este Tribunal Pleno debe verificar si la consulta a comunidades indígenas sobre las medidas legislativas se realizó conforme a lo requerido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.*

*83. Para ello es importante analizar el proceso de consulta a la luz de las características o principios rectores internacionalmente reconocidos —y que han sido consolidados bajo una línea*

*jurisprudencial constante por este Alto Tribunal— relativos a las características ya desarrolladas en el apartado (A) de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo. Por otra parte, es transcendental que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la necesidad de que los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que permitan llevar a buen término las mismas bajo los principios rectores característicos.*

*84. Es decir, por una parte, esta Suprema Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida relativa a los elementos de la consulta previa, sin embargo, es importante un pronunciamiento sobre los parámetros generales —a falta de un marco regulatorio— para la realización de los procesos de consulta.*

*85. El Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de quince de julio de dos mil nueve, reiteró que el deber de celebrar consultas aplica siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad; la decisión se relaciona con intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios como es el caso de ciertas leyes. Además, de manera contundente, el Relator Especial afirmó:*

*42. En general las decisiones del Estado deben adoptarse mediante un proceso democrático en que los intereses del público estén debidamente representados. Los procedimientos para notificar al público en general y recibir sus observaciones refuerzan a menudo en forma apropiada los procesos democráticos representativos de adopción de decisiones del Estado. No obstante, **cuando las decisiones del Estado afectan los intereses particulares de los pueblos indígenas, se requieren procedimientos especiales y diferenciados de consultas, procedimientos especiales que se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos***

*e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política.* El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, como se manifiesta en la Declaración, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.

86. Igualmente, el Relator Especial en el referido informe dio cuenta de que, para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo debe ser en sí resultado del consenso, ya que en muchas ocasiones los procedimientos de consulta no son efectivos ni gozan de confianza de los pueblos indígenas porque éstos no son incluidos debidamente en las deliberaciones que dan lugar a la definición y aplicación de los procedimientos de consulta.

87. Además, recomendó en su informe lo siguiente:

65. Las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego. Sin embargo, en todos los casos en que se aplique el deber de celebrar consultas su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que **las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.**

66. El principio de que el consentimiento de los pueblos indígenas deberá ser la finalidad de las consultas no implica que la obtención del consentimiento sea un requisito absoluto en todas las situaciones. En todos los casos, es fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo. Los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitar las posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos.

67. No obstante el carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, los Estados deben definir en la ley los procedimientos de consulta requeridos para determinadas categorías de actividades, como las de extracción de recursos naturales, que se realizan en

*territorios indígenas o que los afectan. Dichos procedimientos, previstos en leyes o reglamentos o en mecanismos especiales de consulta, deben por su parte ser elaborados en consulta con los pueblos indígenas.*

*68. La celebración de consultas con los pueblos indígenas sobre los elementos mismos del procedimiento de consulta que habrá de emplearse no solo ayuda a garantizar que el proceso sea eficaz, sino que, además, es una medida de fomento de confianza importante y necesaria. Se necesitan además otras medidas de fomento de la confianza.*

*69. A este respecto, los Estados deben hacer todo lo posible para que los pueblos indígenas puedan organizarse y determinar libremente sus representantes para las deliberaciones de consulta, y deben propiciar un clima de respeto y apoyo a la autoridad de esos representantes. Por su parte, los pueblos indígenas deben trabajar, cuando se requiera, para aclarar y consolidar sus estructuras y organizaciones representativas para que puedan funcionar eficazmente en relación con los procedimientos de consultas.*

*70. Los Estados deben hacer además análisis y evaluaciones apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas o administrativas propuestas y ponerlos a disposición de los pueblos indígenas afectados, junto con toda la información pertinente, mucho antes de las negociaciones.* *Los Estados deben también procurar que los pueblos indígenas tengan la capacidad técnica adecuada y los recursos financieros suficientes para participar efectivamente en las consultas, sin utilizar dicha asistencia para influir en las posiciones de los indígenas en las consultas.*

*88. De lo referido es importante destacar que desde los organismos internacionales se ha advertido que los procesos de consulta deben ser especiales y diferenciados con la finalidad de atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas; consensar con los pueblos los elementos mismos del procedimiento de consulta; la determinación libre por parte de los pueblos indígenas de sus representantes en las deliberaciones de la consulta; tener siempre a disposición toda la información pertinente sobre las repercusiones de la medida legislativa, mucho antes de las negociaciones.*

*[...]*

*103. Este Tribunal Pleno estima que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las*

*particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que —concatenadas— impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.*

104. Así, este Tribunal Pleno considera que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

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. 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 —que resulta fundamental— 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.

[...]

132. Es importante precisar que este Alto Tribunal ha establecido en su jurisprudencia reiterada que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previo a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas. Por ello, debe preverse una etapa adicional en el proceso legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del proceso. Es decir, de nada serviría realizar una consulta indígena cuando ya se tiene un decreto previo a ser enviado para su publicación al ejecutivo pues ello prácticamente anula la posibilidad de incidir en el contenido del mismo.

133. La consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el derecho a la consulta es un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas.

134. Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales,

*debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas.*

*135. En todo caso es necesario que los procesos de participación a través de la consulta —previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado— permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente. Por ello, podría considerarse cumplido si existieron espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre el alcance y contenido de la medida legislativa a través de una consulta indígena bajo todas las características y procedimientos requeridos.*

*136. Por último, este Tribunal Pleno destaca que la consulta deberá realizarse también a las comunidades y pueblos afroamericanos del Estado de Guerrero.*

*137. Conforme a una reforma reciente al artículo 2° de la Constitución Federal, el constituyente reconoció a las comunidades y pueblos afrodescendientes en los siguientes términos:*

**Artículo 2°.**

**[...]**

**A.**

**[...]**

**B.**

**[...]**

**C.** *Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, 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 del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.*

138. *La exposición de motivos de la reforma al artículo 2° constitucional señala —siguiendo datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)— que en México existen alrededor de 1.4 millones de afrodescendientes, de los cuales 229,514 radican en el Estado de Guerrero, lo que representa un 6.5% de la población afrodescendiente.*

139. *Además, la exposición de motivos consideró “necesaria la inclusión de la africanía mexicana a nivel constitucional, pues sentaría un precedente significativo en el orden jurídico para exigir derechos y una nueva percepción social de la conformación nacional...”. Asimismo, el documento reconoce a los pueblos mexicanos y afrodescendientes su participación en la conformación de la identidad nacional, sus aportes a la cultura y a la historia del país.*

140. *Según el Dictamen de la Cámara de Senadores, la denominación afromexicano debe dar lugar a un enfoque jurídico para el ejercicio de los derechos que habrán de materializarse en normas jurídicas en los ámbitos federal y local. La categoría de afromexicanos para describir al conjunto de personas bajo cualquier autodenominación —afrodescendientes, jarochos, tribu de los negros Mascogos, negro/negra, moreno/morena, costeño, negro-indio, indio-negro, afromestizos, afroindígenas, entre otras— constituye la denominación genérica del conjunto de una o más comunidades afrodescendientes que comparten elementos culturales propios, culturalmente diferenciados de otros pueblos, constituido por libre voluntad de sus integrantes, en un acto informado, libre y consentido.*

141. *Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus observaciones finales sobre los informes de México saludó la reforma constitucional del artículo 2°. Sin embargo, manifestó su preocupación que las comunidades afromexicanas*

*continúan siendo objeto de discriminación, de un alto grado de marginación y exclusión social. Por ello recomendó adoptar medidas especiales necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afroamericana a fin de promover su inclusión activa en la vida pública y política.*

142. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General número 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes destacó que el racismo y la discriminación racial contra afrodescendientes se expresan en muchas formas, entre otras estructurales y culturales. Por ello, fue enfática en señalar que las personas afrodescendientes tienen derecho a ejercer, sin discriminación alguna, individual o colectivamente con otros miembros del grupo, según proceda, los siguientes derechos concretos:

*“4. [...]:*

*a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos;*

*b) El derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas;*

*c) El derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico;*

***d) El derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar a sus derechos, de conformidad con las normas internacionales”.** (Énfasis añadido).*

143. En tanto que el Convenio 169 de la OIT también resulta aplicable a pueblos tribales, los cuales son caracterizados como

*aquellos pueblos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguan de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbre o tradiciones o por una legislación especial.*

144. *La OIT ha determinado una serie de elementos subjetivos para considerar a un grupo como tribal:*

- 1. Estilos tradicionales de vida.*
- 2. Una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional.*
- 3. Tradiciones y costumbres propias, leyes tradicionales propias y/o un reconocimiento jurídico especial.*

145. *Así, las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.*

146. *Por ejemplo, ha determinado que los miembros de un pueblo que no eran originarios de la región que lo habitaban, sino que fueron llevados durante la época de la colonización a un país (en ese caso Surinam) como esclavos provenientes de África, donde sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país y establecieron comunidades autónomas y organizadas. Ahí, el tribunal interamericano interpretó que se trataba de una comunidad tribal con características sociales culturales y económicas propias y diferentes a otras secciones de la comunidad nacional.*

147. *Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que las comunidades y pueblos afrodescendientes también debían ser consultadas de manera previa, libre, informada, de buena fe y*

*culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a fin de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo a fin de que sean estas comunidades las que manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar”.*

62. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve, en atención al apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Hidalgo, para los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 209, que reforma diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de octubre de dos mil diecinueve.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

El señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de octubre de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 127/2019**

**MINISTRO PONENTE**

**JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA  
CARRANCÁ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 127/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada en sesión de trece de octubre de dos mil veinte. Conste.