

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
180/2020.**

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

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:
JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.**

**COLABORÓ:
ALEJANDRA GABRIELA CRISTIANI LEÓN.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación¹, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de todo el Decreto número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicado el veinte de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad;

¹ Foja 27 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

adicionalmente, en lo particular, se impugnaron los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la propia Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicados en el referido Decreto 1201.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión accionante estima violados los artículos 1, 2, 5 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 2, 23, inciso c) y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO. Síntesis de los conceptos de Invalidez. La Comisión promovente destacó medularmente en el apartado relativo a los conceptos de invalidez, lo siguiente:

➤ **3.1 Inconstitucionalidad del Decreto número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca por violaciones al procedimiento legislativo al no respetar el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas.**

➤ La Comisión accionante sostiene que el Decreto por el cual se expidió la ley controvertida es susceptible de impactar o afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afrooaxaqueñas, partiendo de la base de que la legislatura del Estado de Oaxaca, tenía la obligación de consultarles de manera previa, libre, informada, culturalmente

adecuada y de buena fe, no obstante, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto impugnado, se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros señalados.

➤ Bajo esta perspectiva, la accionante aduce que con ello se vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

➤ Destaca que la ley impugnada significa una medida legislativa que impacta en el derecho a la protección y preservación de su patrimonio cultural, toda vez que la Universidad Autónoma Cultural de Oaxaca, pretende desarrollar un programa educativo fundado en la comunidad, entendida como parte de la cosmovisión de los grupos originarios de la entidad.

➤ Agrega que la legislación tiene un impacto en el reconocimiento y ejercicio del derecho a la educación de ese sector de la población, afectando la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas, máxime que el Estado de Oaxaca se caracteriza por ser pluriétnico y que lamentablemente presenta un alto índice de analfabetismo y de rezago educativo.

➤ Señala que es incuestionable que resultaba necesario que el legislador oaxaqueño realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y las comunidades originarias con la finalidad de hacerlos partícipes en la creación de la medida legislativa y así hacer efectivos los derechos humanos que les asisten,

máxime que la legislación introducida impacta de manera significativa en su vida y entorno.

➤ Destaca que el gobierno estatal tiene la obligación de consultar de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas Tribales en Países Independientes.

➤ En esa virtud, refiere que de la revisión del procedimiento que dio origen a la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicada mediante el Decreto 1201 de fecha veinte de abril de dos mil veinte, se observa que no se llevó a cabo la consulta previa indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales de la materia de manera previa a expedir ese ordenamiento aun y cuando tenía la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, de ahí que exista una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

➤ De esa manera, se colige que se expidió una ley sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas que residen en la entidad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, máxime que dicha medida efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno.

➤ Argumenta que este Tribunal Pleno al resolver, entre otros precedentes, particularmente la acción de inconstitucionalidad 84/2016, declaró la invalidez del Decreto número 624, por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Intercultural de Sinaloa, justamente por no celebrar la consulta indígena; precisa que en dicha resolución el Tribunal Pleno razonó que al tratarse de un

ordenamiento que creó una universidad estatal de carácter especializado, cuyo objeto era atender directamente las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, brindando atención gratuita en sus necesidades de educación superior, el Congreso local tenía la obligación de consultarles directamente, previo a la emisión de la norma impugnada.

➤ Así, la accionante concluye que el proceso legislativo que culminó con el Decreto impugnado incumplió con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, motivo por el cual se debe declarar su invalidez.

➤ **3.2. Los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, que exigen como requisitos para desempeñar los cargos de titulares de la Rectoría, de las Coordinaciones Académica, Administrativa y Financiera, así como de la Contraloría de dicha institución educativa, “no contar con antecedentes penales” y/o “no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal” resultan inconstitucionales.**

➤ La Comisión accionante precisa que los requisitos para poder ser titulares de la Rectoría, de las Coordinaciones Académica, Administrativa, Financiera y de la Contraloría, relativos a las expresiones normativas, “no contar con antecedentes penales” y/o “no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal”, transgreden

los derechos de igualdad y de no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, reconocidos en los artículos 1°, 5° y 35, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al excluir de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público y sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en los cargos en cuestión.

➤ El primero de ellos atinente a **“no contar con antecedentes penales”**, resulta inválido, en la medida de que las personas que han sido en algún momento sentenciadas por la comisión de algún delito y que ya cumplieron con la sanción que les fue impuesta, deben quedar en la posibilidad de ocupar cargos públicos en igualdad de circunstancias que las demás personas.

➤ Además, la Comisión accionante advierte que dicho supuesto es sobre inclusivo ya que incluye tanto a los delitos culposos como dolosos, previstos en el numeral 8 del Código Penal del Estado de Oaxaca.

➤ Por lo que respecta a la expresión **“no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal”**, cuando una persona haya cometido cualquier conducta típica que se sancione con una pena corporal, aun cuando la misma no se encuentre vinculada o relacionada estrechamente con las funciones que se desempeñarán en los cargos públicos de mérito, le quedará vedado de forma absoluta la posibilidad de acceder a éste.

➤ En ese sentido, las normas parten de supuestos estigmatizantes que otorgan un trato diferenciado para ocupar empleos de carácter público a las personas que tengan antecedentes penales o hayan sido sentenciadas por delito que merezca pena corporal, aun cuando ya hubieren compurgado la misma, otorgándoles

un trato inferior respecto a las demás personas que no cuenten con antecedentes penales o no hayan recibido una sentencia por la comisión de delito que se sancione con pena corporal.

CUARTO. Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de siete de agosto de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó **formar y registrar** el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **180/2020** y por razón de turno se **designó** al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por diverso auto de diez de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus respectivos informes.

De igual manera se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República con copias del escrito de demanda y sus anexos para que antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que sólo si considerara que la materia del presente asunto trasciende a sus funciones constitucionales, manifestare lo que su esfera competencia conviniera.

QUINTO. Informes de las autoridades. El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca² y el Poder Ejecutivo de ese mismo Estado³,

² Mediante escrito depositado el veintiocho de septiembre de dos mil veinte en la oficina de correos de la localidad y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día ocho de octubre siguiente.

rindieron sus respectivos **informes**, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veinte; asimismo, tuvo por recibidas las respectivas pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

La legislatura local al rendir su informe sostuvo esencialmente lo siguiente⁴:

➤ Resulta infundada la solicitud de invalidez del Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, así como de los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la referida Ley; en virtud de que tanto el procedimiento legislativo que antecedió al decreto de mérito así como las disposiciones impugnadas, se ajustan tanto a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los Tratados Internacionales, relativos al derecho de educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca.

➤ Contrario a lo establecido por la Comisión accionante, este Poder Legislativo no vulneró los artículos 1, 2, 5 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

³ El escrito de mérito se depositó el nueve de octubre de dos mil veinte, en la oficina de correos de la localidad y se recibió en la referida Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el quince de octubre siguiente.

⁴ Fojas 86 a 434 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 2, 23, inciso c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; y, 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

➤ Lo anterior es así en la medida de que no se vulneraron los derechos fundamentales de derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, así como el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas; derecho a la igualdad y no discriminación; derecho de acceso a un cargo en el servicio público; libertad de trabajo y la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

➤ Estima que resulta infundada la pretensión de la Comisión Nacional accionante, toda vez que el Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca y los artículos 13, fracción V; 16, fracción VI; 19, fracción VI; 22, fracción VI; y 25, fracción VI, se ajustan a lo establecido en los parámetros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales, relacionados con el derecho a la educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca.

➤ Por lo que hace al concepto de invalidez que formula la Comisión accionante relativo a la ausencia de consulta previa, resulta infundado, toda vez que de conformidad con el Dictamen del proyecto

de Ley, emitido por las Comisiones Permanentes Unidas de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación así como de Presupuesto y Programación del Congreso del Estado de Oaxaca, se precisa que la finalidad de la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, obedece a la diversidad cultural de los pueblos indígenas que obliga a las autoridades a tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas, tal como el derecho a la educación, el cual se encuentra establecido en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales respectivos.

➤ En esa tesitura, la legislatura local señala que con la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, se garantiza el derecho a la educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca, ello de conformidad con los artículos 3, fracción II, incisos e), g) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Declaración de los Derechos Humanos; y, 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

➤ Precisa la legislatura local que resulta infundado lo expresado por la Comisión accionante, en virtud de que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, en ninguno de sus preceptos, impacta o afecta a los pueblos y comunidades indígenas en sus derechos, sino que en realidad constituye un acto de progresividad respecto de los derechos humanos que les asisten.

➤ Destaca que a través de las Comisiones Permanentes Unidas de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, así como de

Presupuesto y Programación, se expuso que ha existido una exigencia por parte de los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanas, para reclamar el reconocimiento e incorporación de los conocimientos comunitarios a la educación oficial, al igual que también ha habido exigencias a través de diversas peticiones formuladas por autoridades municipales, para la creación de una universidad o una institución de educación superior de carácter oficial en todo el Estado y con ello la incorporación de sus conocimientos comunitarios a la educación oficial por parte de las autoridades municipales.

➤ Exigencia que no sólo se hace evidente en el dictamen, sino que también a través de las diferentes peticiones para la creación de una universidad o una institución de educación superior de carácter oficial en sus comunidades y con ello la incorporación de sus conocimientos comunitarios a la educación oficial por parte de diversas autoridades municipales.

➤ De esta manera, la legislatura local sostiene que han sido los propios pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca, los que le han exigido el reconocimiento de sus procesos educativos, a la par de la implementación de una institución de educación superior en sus localidades, en la inteligencia de que dichas peticiones fueron atendidas por el Poder Legislativo a través de la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal.

➤ En consecuencia, se desprende que la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, no constituye ninguna acción legislativa unilateral, ni mucho menos afecta de manera negativa los derechos humanos o colectivos de los pueblos y

comunidades indígenas, por el contrario, es un acto de reconocimiento a su derecho humano a la educación, particularmente la superior, así como su derecho a la inclusión social.

➤ Señala que el derecho humano a la consulta previa deriva a partir de que los pueblos y comunidades indígenas, debido a su particular situación social, económica o política, se han visto históricamente impedidos o limitados en la participación de las decisiones estatales, por lo que este derecho reconocido en el artículo 2° de la Constitución Federal así como en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se instaura como un mecanismo para garantizar su participación en las decisiones políticas más trascendentes que pudieran llegar a afectarlos con el propósito de salvaguardar su derecho a la libre determinación.

➤ En relación con el derecho a la consulta, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, concretamente, en su numeral 6.2, señala que ésta tiene como finalidad llegar a un acuerdo e incluso lograr el consentimiento acerca de aquellas medidas propuestas que sean susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas; incluso, la Comisión accionante, precisa que la consulta a los pueblos indígenas, se refiere únicamente para aquellas situaciones que en realidad afecten o generen un efecto restrictivo y negativo en sus derechos.

➤ Partiendo de la base de que únicamente tienen derecho a participar en aquellas consultas previas respecto de determinadas materias que efectivamente les afecten, la Comisión destaca que no resultan aplicables las acciones de inconstitucionalidad 81/2018, 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, 84/2016, y 31/2014; la controversia constitucional 32/2012; así como los amparos

en revisión 631/2012 y 499/2015, ya que se debe atender al caso concreto y diferenciado.

➤ En otro tenor, señala que es infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, vulneran las disposiciones de la Constitución General de la República, en virtud de que dichas porciones normativas únicamente regulan los requisitos para que las personas puedan acceder a ser titulares de la Rectoría de las Coordinaciones Académicas, Administrativas, Financieras y Contraloría de la Institución Educativa, de ahí que al estar normados los requisitos a que se contraen las disposiciones impugnadas, se actualiza la armonización legislativa relacionada con el principio de certeza jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental.

➤ En este sentido, considerando que la prohibición de discriminación, contenida en el artículo 1º, último párrafo, de la Constitución General, debe entenderse como el trato diferenciado por el cual se priva o restringe de ciertos derechos o prerrogativas a individuos o grupos de personas, en algunos casos por simples condiciones de hecho, ajenas al control del sujeto discriminado, tales como su origen étnico, nacionalidad o condición social, derivadas de la naturaleza, cómo son el género, condiciones de salud y edad; bajo esta perspectiva, el hecho de que la Ley impugnada haya establecido el requisito de antecedentes no penales en las porciones normativas impugnadas, debe considerarse como disposiciones de carácter informativo, sin que sea posible considerarlas como discriminatorias. Al respecto, cita la tesis aislada de Tribunales Colegiados que lleva por rubro, “FUERZAS ARMADAS NACIONALES. LA RESOLUCIÓN

PRESIDENCIAL QUE NIEGA A UNO DE SUS MIEMBROS SU ASCENSO AL GRADO DE OFICIAL SUPERIOR, POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE CUENTA CON ANTECEDENTES PENALES NO ES DISCRIMINATORIA.”

SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo⁵. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca al rendir su informe, no esgrimió argumento alguno para desvirtuar los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino que únicamente se limitó a tener por ciertos los actos que se le atribuyeron, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 1201 impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO. Alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró pertinentes, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro Instructor de fecha diez de noviembre de dos mil veinte⁶.

NOVENO. Cierre de Instrucción. Mediante proveído de cuatro de febrero de dos mil veintiuno se declaró **cerrada la instrucción** y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, 1º de su Ley Reglamentaria⁸ y 10, fracción I, de la

⁵ Fojas 437 a 443 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

⁶ Fojas 476 a 477 vuelta.

⁷ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita, en lo general, la declaración de invalidez de la totalidad del Decreto número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, por ausencia de consulta indígena previa y, en lo particular, de diversas disposiciones del propio ordenamiento legal en cita que prevén requisitos para ocupar diversos cargos en la referida institución académica, al considerarlas violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución General así como en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la Ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

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; [...].”

⁸Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

⁹ “Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.”

Bajo esta perspectiva, debe destacarse que en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; de esta manera, conforme a lo dispuesto en el punto Segundo¹⁰ del Acuerdo General 14/2020, a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

En esa virtud, en el presente caso se advierte que el Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, fue publicado el veinte de abril de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado, fecha en la cual se encontraban suspendidos los plazos en este Alto Tribunal. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del tres de agosto y hasta el uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de

¹⁰ SEGUNDO. **A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal**, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio.

Justicia de la Nación, el tres de agosto de dos mil veinte¹¹, se concluye que ésta se promovió de manera **oportuna**.

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter general, federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 1201, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca; el escrito fue presentado y firmado¹² por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la referida Comisión Nacional; cargo que acreditó con copia certificada de la constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la citada Cámara la eligió como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro¹³. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de

¹¹Foja 53 vuelta del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 180/2020, tal y como se desprende del expediente electrónico respectivo.

¹² Foja 53 del escrito inicial relativo, según se desprende del expediente electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

¹³ Dicha certificación se encuentra anexada al escrito de la acción de inconstitucionalidad, en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

los Derechos Humanos¹⁴ y 18 de su Reglamento Interno¹⁵, establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su Presidente.

En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 180/2020, fue promovido por un órgano **legitimado** constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

CUARTO. Causas de improcedencia. IV.1 Causas de improcedencia formuladas por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca al rendir su informe no hizo valer ninguna causa de improcedencia, sino que exclusivamente se limitó a tener por ciertos los actos que se le atribuyeron, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 1201 impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.

IV.2 Causas de improcedencia formuladas por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. Por su parte, la legislatura del Estado de Oaxaca al presentar su informe, sí destacó que resultaba **improcedente** la solicitud de invalidez del Decreto 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca y, en lo particular, respecto de los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI, y 25, fracción VI, del ordenamiento legal en cita; lo anterior, en virtud que tanto el Decreto impugnado en lo tocante a la consulta indígena previa así como las disposiciones legales impugnadas, se ajustan a lo establecido en los estándares previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los Tratados Internacionales, relativos al

¹⁴Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

¹⁵ "Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal".

derecho a la educación desde la perspectiva de la pluriculturalidad e interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca, de ahí que el Decreto 1201 no vulnere ninguna disposición constitucional ni convencional.

La referida causa de improcedencia alegada por la legislatura del Estado de Oaxaca, debe **desestimarse** porque se encuentra estrechamente relacionada con el estudio de fondo. En este punto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, número 36/2004, que lleva por rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**¹⁶

Una vez que se ha desestimado la única causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo en su informe y al no advertir la actualización de alguna otra de oficio por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO. Precisión de la litis. En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por cuestión de metodología, es posible desprender los siguientes temas y ordenarlos de la siguiente manera para su exposición.

1. Inconstitucionalidad del Decreto número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de

¹⁶ El criterio jurisprudencial lleva por texto: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

Oaxaca por violaciones al procedimiento al no respetar el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas.

2. Los artículos 13, fracción V, 16, fracción VI, 19, fracción VI, 22, fracción VI y 25, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, exigen como requisitos para desempeñar los cargos de titulares de la Rectoría, de las Coordinaciones Académica, Administrativa y Financiera, así como de la Contraloría de dicha institución educativa, el no contar con “antecedentes penales o no haber sido sentenciado por delito que merezca pena corporal”, son discriminatorios al resultar sobre inclusivos. (Debe destacarse que el presente considerando únicamente se analizaría en el dado caso de que el Tribunal Pleno no alcanzara la mayoría calificada para invalidar la totalidad del Decreto derivado de la ausencia de la consulta indígena previa).

SEXTO. Consideraciones y fundamentos. Tema 6.1 Inconstitucionalidad del Decreto número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca por violaciones al procedimiento al no respetar el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas. En el primer concepto de invalidez, la Comisión accionante señaló que la creación de la Ley impugnada viola el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, contemplado en el artículo 2º, apartado B, fracción II, de la Constitución Federal así como el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Es **fundado** el argumento de invalidez planteado.

En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los

pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**¹⁷ se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente **adecuados, informados y de buena fe** a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Bajo esta perspectiva, se destacó que a los pueblos indígenas, les asiste el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes,

¹⁷ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

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, antes de 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 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.

De igual forma, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2° constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por “*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**¹⁸, se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**¹⁹ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**²⁰ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

¹⁸ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁹ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente

²⁰ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

Bajo esta perspectiva, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**²¹ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**²² se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas

²¹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

²² Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

De igual forma en la **acción 116/2019 y su acumulada 117/2019**²³, se invalidó la totalidad del Decreto número 204 que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Gobierno del de dicho Estado²⁴, por no realizar la consulta previa a las comunidades indígenas.

Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**²⁵ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones

²³ Resueltas el doce de marzo de dos mil veinte, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 204, que reforma el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

²⁴ En esta misma tesitura, en cuanto a declarar la invalidez de normativas por falta de consulta a las comunidades indígenas se resolvió la acción de inconstitucionalidad 212/2020.

²⁵ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran 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, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. **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.

2. **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.

3. **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.

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

5. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador²⁶, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas 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 Internacional del Trabajo.

Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del

²⁶ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y 81/2018.

Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se atrinchera 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 legislativo.

Una vez expuesto lo anterior y por lo que respecta al caso concreto, debe destacarse que **la Ley impugnada sí constituye una medida legislativa que tiene relación con los intereses y derechos de los grupos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca.**

En efecto, el Decreto número 1201 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca crea una universidad estatal de carácter especializado cuyo objeto es atender directamente las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca.

De conformidad al artículo 2 de la Ley en estudio²⁷, la citada Universidad Autónoma Comunal tiene por objeto impartir educación

²⁷ **Artículo 2.** La Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, basada en el principio de autonomía tendrá como objetivo:

superior de licenciatura y posgrado; cursos de actualización y especialización en sus modalidades escolar y extraescolar, formando profesionales con sensibilidad y conocimientos culturales y comunitarios; organizar y desarrollar actividades de investigación así como proyectos humanitarios y científicos en atención primordialmente a los problemas de la comunidad, regional, estatal o nacional en relación con las condiciones del desenvolvimiento cultural social e histórico; preservar, promover, difundir y acrecentar la cultura y los conocimientos comunitarios; desde esta perspectiva, tiene como objetivo primordial impartir servicios educativos pertinentes para incrementar la cultura con base en las necesidades de las comunidades indígenas.

Para efecto de cumplir con sus fines, de conformidad con el artículo 3 del ordenamiento legal orgánico en cita²⁸, la Universidad tiene diversas facultades para validar y ofrecer servicios educativos para la sociedad, dirigidas y enfocadas principalmente a las comunidades indígenas; de igual forma, cuenta con todas aquellas atribuciones necesarias para planear, diseñar, programar, desarrollar, administrar, evaluar, acreditar y certificar las actividades propias del proceso educativo superior.

I. Impartir la educación superior de licenciatura y de posgrado, cursos de actualización y especialización en sus modalidades escolar y extraescolar formando profesionales con sensibilidad y conocimientos culturales y comunitarios.

II. Organizar y desarrollar actividades de investigación y proyectos comunitarios, humanísticos y científicos, en atención primordialmente a los problemas de la comunidad, así como regional, estatal o nacional y en relación con las condiciones del desenvolvimiento cultural, social e histórico; y

III. Preservar, promover, difundir y acrecentar la cultura y los conocimientos comunitarios.

²⁸ **Artículo 3.** La Universidad a fin de realizar su objeto tendrá las facultades para:

I. Organizarse conforme a lo establecido en sus ordenamientos interiores;

II. Plantear y programar sus planes de estudios y las actividades de investigación, de difusión comunitaria y cultural, conforme a los principios de libertad, de cátedra y de investigación;

III. Expedir certificados de estudios, diplomas, títulos y grados académicos;

IV. Revalidar y establecer equivalencias de estudios del mismo tipo educativo, realizados en otras Instituciones educativas;

V. Incorporar estudios y otorgar o retirar reconocimiento de validez para fines académicos, a los realizados en planteles particulares que impartan el mismo tipo de enseñanza, con planes y programas equivalentes, y

VI. Celebrar todo tipo de convenios, contratos o acuerdos con instancias públicas, privadas o sociales, para la realización de su objeto.

Como se desprende de lo anterior, la Ley orgánica impugnada afecta a los pueblos y comunidades originarias e indígenas del Estado de Oaxaca, en virtud de que se crea y regula una institución estatal destinada a la atención de las necesidades de educación superior de estas comunidades dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso local, efectivamente tenía la ineludible obligación de consultarles directamente y de manera previa a la emisión del Decreto 1201 impugnado.

Ahora bien, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, el cual fue remitido por el propio órgano legislativo y que obra tanto en el expediente físico²⁹ como en su formato electrónico, se desprende que en ninguna etapa del procedimiento legislativo, se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos y comunidades indígenas, de manera previa a la emisión del Decreto impugnado, por lo cual se materializa una violación al derecho de consulta que les asiste.

Sin que obste lo señalado por la legislatura local en cuanto a que la exigencia de los pueblos y comunidades indígenas para reclamar el reconocimiento e incorporación de los conocimientos comunitarios a la educación oficial, particularmente en lo atinente a la creación de la universidad intercultural, se satisfizo, toda vez que en el dictamen inicial se tomaron en cuenta diversas peticiones formuladas por las autoridades municipales, agrarias y comunales³⁰ correspondientes a los Municipios de San Andrés Solaga, Villa Alta; San Juan Mixtepec, Juxtlahuaca; Barrio San Miguel Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca; Santo Domingo del Estado. Putla Villa de

²⁹ Fojas 86 a 434 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 180/2020.

³⁰ Fojas 10 a 21 del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Guerrero; San Pedro Amuzgos, Putla, Oaxaca; San Juan Guichicovi; Matías Romero Avendaño; Santo Domingo Petapa; Santa María Colotepec, Pochutla Oaxaca; Unión Hidalgo; Unión Hidalgo, Istmo de Tehuantepec; Santa María Yaviche, Villa Alta; San Pedro Comitancillo Oaxaca; Santa María Tlahuitoltepec Mixe; Guelatao de Juárez; San Jaltepec de Candoyac, Cotzocón, Mixe; y Ciudad Ixtepec. Bajo esta perspectiva, destaca el Poder Legislativo en su informe que han sido los propios pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca, los que les han exigido el reconocimiento de sus procesos educativos así como una institución de educación superior en sus localidades, peticiones y solicitudes que se atendieron con la aprobación de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal, en estricta observancia a los principios progresividad y de educación intercultural, reconocidos en los artículos 1° y 3° de la Constitución General, así como en los diversos 1° y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ciertamente, el hecho de que diversas autoridades municipales, Presidentes y Regidores, así como otro tipo de autoridades como Agentes Municipales y Tesoreros, entre otras, hayan solicitado la creación de una institución o universidad estatal, con lo cual, a decir de la legislatura local, se cumplió con la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal; ello de manera alguna, no sustituye ni suple la obligación constitucional y convencional de que el Poder legislativo del Estado de Oaxaca haya formulado una consulta entre los pueblos y comunidades indígenas que cumpla las exigencias consistentes en que sea **previa**, es decir durante las primeras etapas del procedimiento legislativo y antes de que se apruebe el Decreto legislativo impugnado; **culturalmente adecuada**, aspecto que significa que debe cumplirse la consulta 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, particularmente la exigencia de que la **representación** de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones; **informada**, que se provea de información precisa sobre la naturaleza, alcance y consecuencias de la creación de la universidad intercultural a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta, lo que incluye el conocimiento de los posibles riesgos, de manera que acepten la creación de la universidad intercultural de manera **voluntaria**; y que la consulta sea de **buena fe**, con miras a llegar a un **acuerdo** en cuanto a la creación de institución educativa.

Incluso, en el procedimiento legislativo que concluyó con la emisión del Decreto impugnado en la presente acción, no se respetaron las fases que este Alto Tribunal ha determinado como esenciales; en efecto, no se respetó la fase **preconsultiva** porque durante la secuela del procedimiento legislativo no se definió la forma en que se llevaría el proceso, la forma de intervención ni la formalización de acuerdos entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas; no se respetó la fase **informativa**, ya que las autoridades no entregaron a las comunidades un análisis ni una evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas que se tomarían en la creación de la universidad; no existió una **deliberación interna**, dado que de los antecedentes legislativos, no se advierte que haya existido el dialogo, acuerdos ni una evaluación al interior de las comunidades respecto de las medidas legislativas que se adoptaron respecto de la institución educativa; finalmente, no se cumplió con la fase de **decisión**, en virtud de que no se comunicaron los resultados ni se entregó el dictamen respectivo.

Tampoco pasa desapercibido lo argumentado por el Congreso del Estado de Oaxaca en cuanto a la medida legislativa resulta benéfica para las comunidades indígenas en la entidad, particularmente lo señalado en el sentido de que “se puede advertir que la consulta a los pueblos indígenas por parte del Estado se encuentra prevista únicamente para situaciones que afecten o sean susceptibles de generar un efecto restrictivo o negativo a sus derechos”. Ciertamente, como se explicó previamente para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador**, en la medida de que la consulta representa una garantía del derecho a la **autodeterminación** de estos pueblos y comunidades, de ahí que la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que **más bien se trataba 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**, en la inteligencia de que estimar que la afectación directa fuese exclusivamente 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 Internacional del Trabajo.

Cabe destacar que tal como se extrae del dictamen de la comisión, la asamblea comunitaria constituye la instancia de decisión social, económica y política de esas comunidades y pueblos. De esa forma, tanto de la exposición de motivos como del dictamen del Decreto impugnado se extrae la voluntad de crear un centro de estudios adaptado a las necesidades de los estudiantes oaxaqueños,

en general, pero que pugna en específico por la revaloración y defensa de los derechos culturales de los pueblos originarios.

Además, se advierte que los profesionistas zapotecos, entre otras comunidades han intentado explicar su modo de vida, así como su cultura, y que de estas demandas sociales surgen las iniciativas del dictamen. Abona a lo anterior el hecho de que el propio poder Legislativo local, en su informe reconoce que el objetivo de esta ley es garantizar la educación de los pueblos y comunidades indígenas, de esa manera resulta evidente que la ley impugnada afecta directamente a las comunidades indígenas y, por ello, era necesario que el legislador Oaxaqueño cumpliera con la obligación de realizar la consulta indígena antes de la expedición de la ley combatida.

Atento a lo anterior, se concluye que, con la emisión de la Ley impugnada, existió una violación directa al artículo 2° de la Constitución General así como de los diversos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de ahí que lo procedente sea declarar la invalidez total del Decreto 1201 por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicada en la Gaceta Oficial de Estado el veinte de abril de dos mil veinte.

Al haberse concluido que la Ley impugnada viola el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno P./J. 37/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**

SÉPTIMO. Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³¹, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la **invalidez total** de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, aprobada mediante Decreto 1201, publicada en el Periódico Oficial del referido Estado, el veinte de abril de dos mil veinte, determinación que **surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca**, en los términos que a continuación se precisan.

En efecto, este Tribunal Pleno determina que los efectos de invalidez total del Decreto 1201, que contiene la Ley Orgánica de esta Universidad, se surtan después de transcurridos dieciocho meses contados a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a la legislatura local, de tal suerte que el Congreso pueda realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, como lo mandata la Constitución y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, lo cual le permita legislar lo correspondiente en la materia de educación indígena con los

³¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

ajustes que se estimen pertinentes; ello sin perjuicio de que el órgano legislativo pudiera realizar el procedimiento de consulta previa en un plazo menor derivado del ejercicio de su potestad legislativa que constitucional y legamente le asiste.

Por lo expuesto y fundado,

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Núm. 1201, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de abril de dos mil veinte, en términos del considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, ese Congreso deberá legislar en la materia de educación indígena, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 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 once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de los precedentes citados, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 1201, mediante el cual se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de abril de dos mil veinte. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron

sendos votos concurrentes. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 2) determinar que, en el plazo señalado, el Congreso del Estado realice la consulta con las exigencias establecidas por esta Suprema Corte, sin perjuicio de que la realice en un plazo menor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja pertenece a la sentencia emitida el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 180/2020.- Conste.