

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado el 15 de enero de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Graciela Fuentes Romero y Rubén Francisco Pérez Sánchez, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 08727841 y 1508301, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI. Competencia.	3
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.	5
X. Concepto de invalidez.	6
ÚNICO.	6
A. Breves consideraciones sobre el contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Puebla.	7
B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.	8
C. Inconstitucionalidad del Decreto impugnado.	19
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	28
ANEXOS	28



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

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

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

Decreto por el que se adicionó el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado el 15 de enero de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del decreto precisado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

El Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla el 15 de enero de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 16 de enero del año 2020 al viernes 14 de febrero del mismo año. Por tanto, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y

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

(...)

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

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

(...)

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

de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta

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

(...)

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

(...).”

manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto por el que se modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado el 15 de enero de 2020, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, en virtud de que se trata de una modificación legislativa que impacta significativamente a dichos pueblos y comunidades, dado que tuvo por objeto crear el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, como institución especializada en la entidad para atender cuestiones relacionadas con ese sector de la población. Por lo tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, de buena fe, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

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

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el decreto legislativo impugnado, que modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades originarios que habitan en dicha entidad.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso estatal no llevó a cabo la consulta indígena a esos pueblos y comunidades, pese a que las modificaciones normativas inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones que se relacionan con el establecimiento del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.

A efecto de sostener la inconstitucionalidad del decreto señalado, en primer lugar, se hará alusión a las particularidades del estado de Puebla, como una entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes que se identifican como indígenas.

En el siguiente apartado, se ahondará en lo concerniente al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, con los estándares jurisprudenciales en la materia, para finalmente concluir, en una sección subsecuente, que se incumplió con la obligación de garantizar ese derecho por parte del Congreso local.

A. Breves consideraciones sobre el contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Puebla.

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

De acuerdo con datos del Institución Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Puebla ocupa el lugar número 7 de las entidades federativas con mayor número de población indígena en México, pues un porcentaje de 35.3 % del total de su número de habitantes se identifica dentro de ese sector.³

Ahora bien, un aproximado de 11.3% de la población de dicha entidad federativa habla alguna lengua indígena, mientras que 7.1% habla exclusivamente una lengua indígena y no habla español.⁴

El referido instituto ha identificado que en el estado se tiene registro de que se hablan 58 lenguas indígenas, siendo las principales el náhuatl, como un 72.5%, totonaca, con un 17.3%, popoloca con un 2.7%, mazateco con 2.6% y otomí con 1.4%.⁵

Por otro lado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece en su artículo 13 que la entidad federativa tiene una composición **pluricultural y multilingüística**, sustentada originalmente en sus pueblos y

³ Encuesta intercensal del 2015, disponible en la siguiente liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

⁴ Ídem.

⁵ INEGI, "Conociendo Puebla", consultable en la siguiente liga electrónica http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serio/contenidos/espanol/boinegi/producto_s/nueva_estruc/cono_2014/702825065218.pdf

comunidades indígenas Náhuas, Totonacas o Tutunakuj, Mixtecas o Ñuu Savi, Tepehuas o Hamaispini, Otomíes o Hñähñü, Popolocas o N'guiva y Mazatecas o Ha shuta enima, los cuales se asentaron en el territorio poblano desde la época precolombina y conservan instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, que les son propias.

De acuerdo con datos del INEGI, los pueblos indígenas con mayor presencia en el estado de Puebla son los mazatecos, mixtecos, nahuas, popoloca, tepehua y totonaca.⁶

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

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

Una vez esbozado lo anterior, esta Comisión Nacional expondrá los argumentos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad del Decreto controvertido, a la luz de los alcances y extremos del derecho a la consulta indígena.

A juicio de esta Institución protectora de los derechos humanos, se estima que el Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, ya que de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se advierte que el Congreso local no llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares aplicables, pese a que la reforma tiene un impacto significativo en sus derechos, vida y entorno, por lo que su actuación no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

Para llegar a colegir tal situación, es necesario partir del artículo 2º de nuestra Norma Fundamental, el cual reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades

⁶CDI, “Atlas de los Pueblos Indígenas de México”, disponible en la siguiente liga electrónica http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=7228

indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.⁷

Las personas, pueblos y comunidades originarias gozan de todos los derechos consagrados por la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se encuentran fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Ley Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sino que conforman una unidad suprema, de forma que todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos, por lo que la configuración del andamiaje jurídico debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.

Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos en su conjunto, constituyen ahora el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.⁸

⁷ **Artículo 2o.** (...)

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

(...)

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

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA**

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional donde encontramos dimensiones más protectoras, particularmente de acuerdo con el referido Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es parte, las cuales deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades y, en específico, por los órganos legislativos, dada su obligatoriedad.

En efecto, es indispensable atender a lo prescrito por el artículo 1º, en concordancia con el diverso 133, de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de defender, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias,⁹ a partir del cual estatuye que los Estados partes se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”

⁹ “**Artículo 6.**

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio¹⁰ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

De las anteriores disposiciones convencionales emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, el Tribunal Interamericano ha expresado que la obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como

¹⁰ “**Artículo 7.**

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

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

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

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

la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.¹¹

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

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

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

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

En ese sentido, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta previa mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

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

Efectivamente, tal y como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.¹² Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹³

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, y exige que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes.** La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.**¹⁴

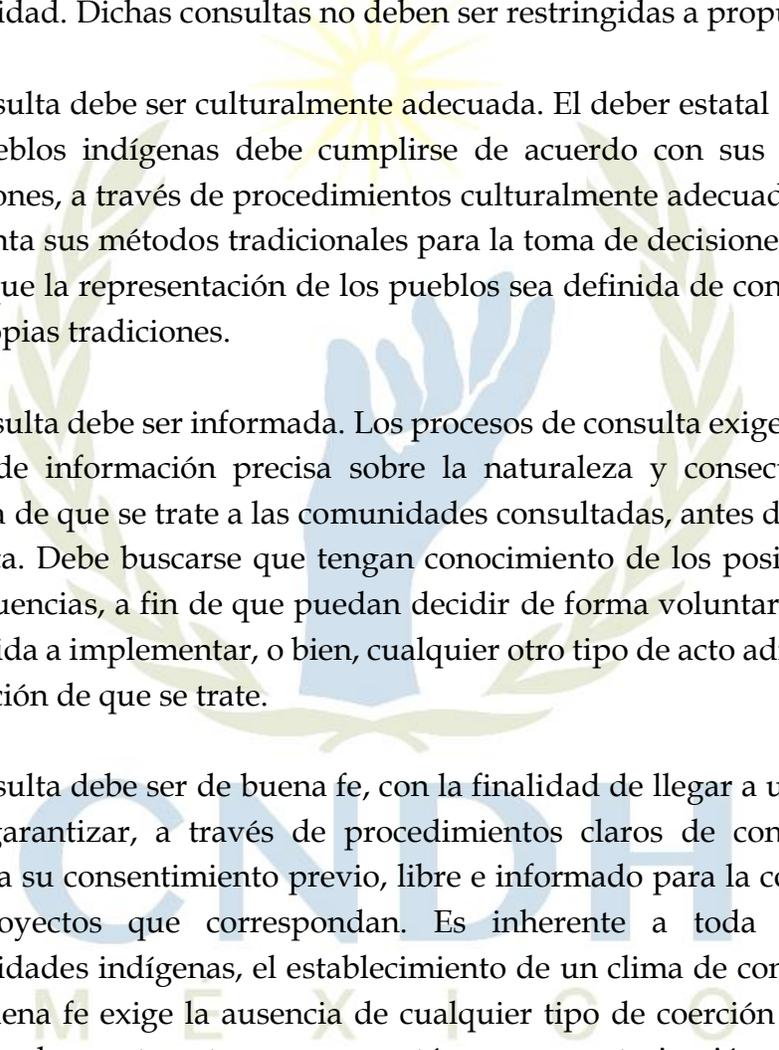
En consonancia con lo anterior, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con el Tribunal Interamericano, que han determinado y precisado los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades:¹⁵

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

¹³ *Ibidem*, párr. 160.

¹⁴ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

¹⁵ *Véanse:* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro

- 
- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
 - b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
 - c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.
 - d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales

Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

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

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.”

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

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

Específicamente, ese Tribunal Pleno emitió un criterio trascendental al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada el 16 de marzo de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a **prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.**
- **Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.**
- **No existía constancia en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.**

Por otro lado, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,¹⁶ así como al fallar la diversa 84/2016,¹⁷ refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.

¹⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁷ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,¹⁸ ese Supremo Tribunal refirió lo siguiente:

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una **fase adicional en el proceso de creación de las leyes** para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

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

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

¹⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.¹⁹

En cuanto a este mismo tópico, como ya se había adelantado en líneas previas, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo, al resolver el amparo en revisión 499/2015, que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye **una prerrogativa necesaria** para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.**²⁰

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible afectar sus derechos e intereses, de manera previa, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, por conducto de sus autoridades tradicionales representativas y de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados.

Ahora bien, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal ha precisado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, **sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, en consideración los supuestos generales indicados por dicha Sala** y que, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.²¹

¹⁹Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁰ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²¹ Véase Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: **“PUEBLOS Y**

En esa virtud, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, esto es, en aquellos casos en que la actividad del Estado les afecta de manera directa en sus derechos, vida o entorno.

C. Inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

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

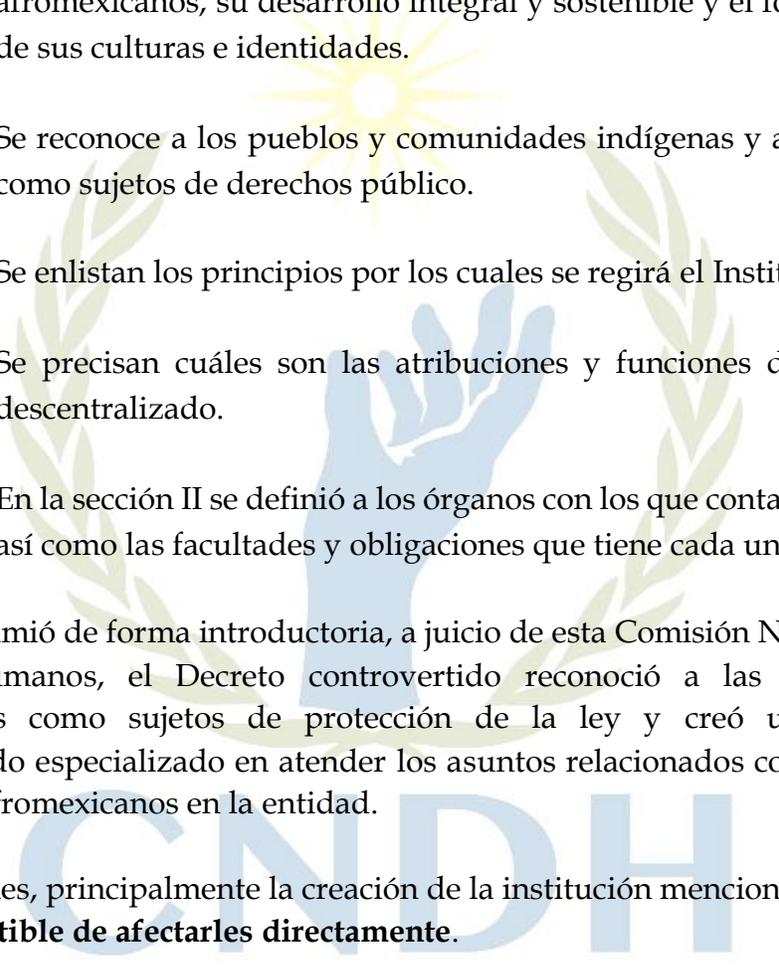
Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, **el órgano legislativo fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos** referidos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

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

En ese sentido, se requiere examinar el contenido del Decreto controvertido, por lo cual se mencionarán somera y sintéticamente el alcance de los cambios que introdujo ese acto legislativo en la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades del Estado de Puebla:

- Se reconoció a los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural del Estado, por lo que tendrán los mismos derechos que las comunidades indígenas.
- Se adicionó el Capítulo XII denominado “Del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas”, el cual se destina a regular a dicho organismo, estableciendo lo siguiente:
 - Es un organismo público descentralizado con cierto grado de autonomía en diversos rubros, a fin de cumplir con su objeto.

COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.”

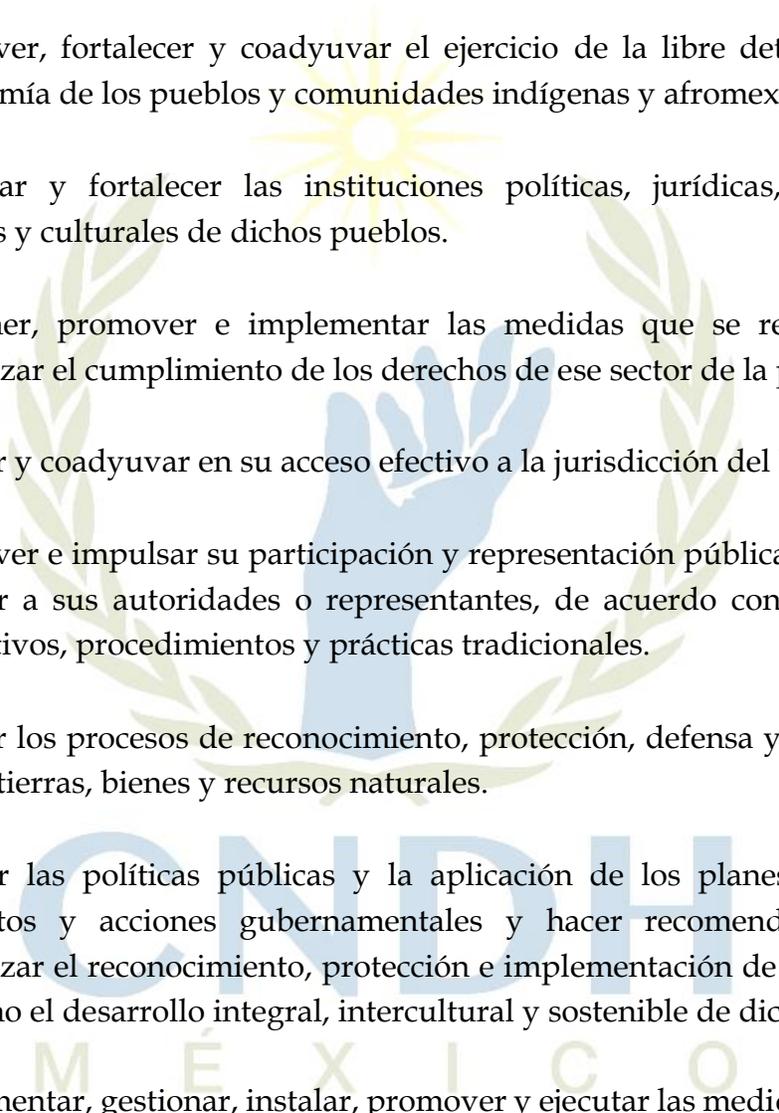
- 
- Es la autoridad del Poder Ejecutivo del estado en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos, cuyo objeto es definir, normar, diseñar, establecer, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades.
 - Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derechos público.
 - Se enlistan los principios por los cuales se regirá el Instituto.
 - Se precisan cuáles son las atribuciones y funciones del organismo descentralizado.
 - En la sección II se definió a los órganos con los que contará el Instituto, así como las facultades y obligaciones que tiene cada uno.

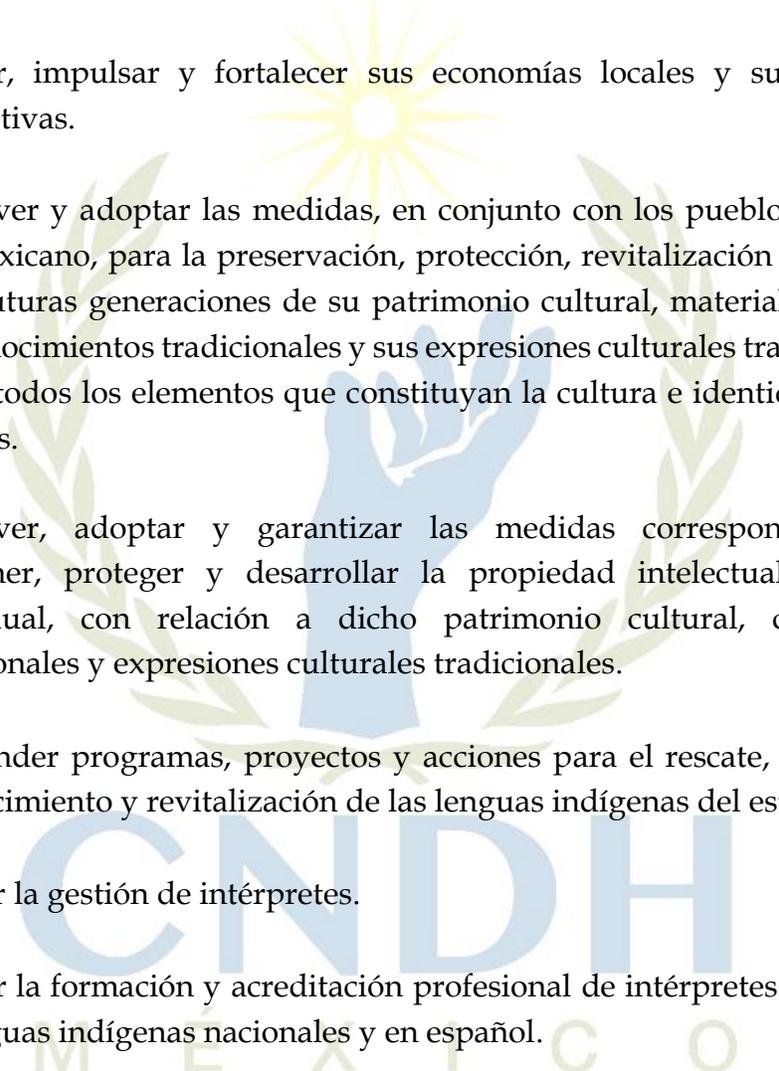
Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Decreto controvertido reconoció a las comunidades afroamericanas como sujetos de protección de la ley y creó un organismo descentralizado especializado en atender los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos en la entidad.

Estas cuestiones, principalmente la creación de la institución mencionada, se estima que es **susceptible de afectarles directamente**.

Lo anterior, porque el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas tiene a su cargo diversas atribuciones que impactarán en el ejercicio de los diversos derechos que les han sido reconocidos por la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales, por ejemplo:

- Definir los lineamientos normativos que permitan conducir y orientar las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y afroamericanas en el marco de la Administración Pública Estatal.

- 
- Aprobar y participar en la formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos que realicen las dependencias de la Administración Pública con relación a los pueblos indígenas y afroamericanos.
 - Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de sus derechos.
 - Promover, fortalecer y coadyuvar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
 - Impulsar y fortalecer las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales de dichos pueblos.
 - Proponer, promover e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de ese sector de la población.
 - Apoyar y coadyuvar en su acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.
 - Promover e impulsar su participación y representación pública y su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales.
 - Apoyar los procesos de reconocimiento, protección, defensa y conservación de sus tierras, bienes y recursos naturales.
 - Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales y hacer recomendaciones para garantizar el reconocimiento, protección e implementación de sus derechos, así como el desarrollo integral, intercultural y sostenible de dichos pueblos.
 - Instrumentar, gestionar, instalar, promover y ejecutar las medidas necesarias para brindar mantenimiento, mejoramiento y ampliación de todo tipo de infraestructura comunitaria.
 - Apoyar, capacitar y asesorar a las autoridades y representantes de dichos pueblos y comunidades y a sus integrantes.

- 
- Ser el **órgano técnico en los procesos de consulta** previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito estatal, susceptibles de afectarles.
 - Elaborar, gestionar, impulsar, dar seguimiento y evaluar, de manera conjunta y coordinada con los pueblos interesados, los Planes Integrales de Desarrollo Regional de los Pueblos Indígenas.
 - Apoyar, impulsar y fortalecer sus economías locales y sus actividades productivas.
 - Promover y adoptar las medidas, en conjunto con los pueblos indígenas y afroamericano, para la preservación, protección, revitalización y transmisión a las futuras generaciones de su patrimonio cultural, material e inmaterial; sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales, así como, todos los elementos que constituyan la cultura e identidad de dichos pueblos.
 - Promover, adoptar y garantizar las medidas correspondientes para mantener, proteger y desarrollar la propiedad intelectual, colectiva e individual, con relación a dicho patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales.
 - Empezar programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del estado.
 - Instruir la gestión de intérpretes.
 - Apoyar la formación y acreditación profesional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas nacionales y en español.

De lo antes expuesto se aprecia que el objeto de la reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla fue la creación de un organismo encargado de atender los asuntos relativos a ese sector de la población en beneficio de las personas identificadas como indígenas.

Como se enunció, el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas tiene injerencia directa en la formulación, evaluación y seguimiento de las diversas políticas

públicas en la entidad que se elaboren en relación con los pueblos y comunidades originarias, así como dar apoyo, capacitación, promoción, impulso y fortalecimiento de los derechos específicos que le han sido reconocidos, a efecto de que los ejerzan a plenitud.

Dado que la creación de la entidad referida tendrá un importante papel en la defensa, promoción y protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el estado, resulta inconcuso que el decreto impugnado que introdujo diversas modificaciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas impacta en la vida y entorno de ese sector de la población.

Máxime si se considera que las referidas modificaciones tienen como finalidad adoptar las medidas especiales para reconocer, proteger y respetar los derechos, prácticas sociales y las instituciones de esos pueblos, como lo establecen los artículos 4 y 5 del Convenio 169 de la OIT, así como el derecho a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus instituciones, en términos del diverso artículo 8 del citado tratado.

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

“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos” .22

Con base en lo anterior, se reitera que **el decreto legislativo impugnado impacta de manera significativa en los derechos de los pueblos y comunidades originarias en Puebla**, así como en su vida y entorno, pues se trata de la creación de un organismo

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

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

especializado en tratar esas cuestiones, **lo que significa que el Congreso estatal estaba obligado a realizar una consulta previa.**

No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades en el Estado de Puebla, publicada a través del Decreto de fecha 15 de enero de 2020, se observa que **no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla** de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es decir, el legislador poblano inobservó dicho sistema normativo nacional e internacional ya antes desarrollado, en virtud de que resultaba necesario llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de modificar ese ordenamiento, dadas las particularidades del estado como entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes indígenas y, sobre todo, porque se trató de una medida que efectivamente impactaba en sus derechos, vida y entorno.

Si bien no pasa desapercibido que, como se desprende del dictamen de la Comisión del Pueblos Indígenas del Congreso del estado de Puebla, se llevaron cabo diversas mesas de trabajo, entre la que sobresale la celebrada el día 14 de noviembre de 2019, que contó con la participación de diputadas y diputados de la propia Comisión y, en general, de representantes de los pueblos y comunidades indígenas de diferentes regiones del estado, de representantes de áreas administrativas del gobierno estatal que atienden a los pueblos y comunidades indígenas, a efecto de que intervinieran en el análisis de la iniciativa presentada por el Gobernador de la entidad, quien propuso la creación del multicitado instituto.

Sin soslayar lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo estima que la mesa de trabajo no puede considerarse como un procedimiento de consulta que exigen los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Lo anterior, porque no se aprecia que se haya seguido una metodología idónea que hubiese permitido a los integrantes de esos pueblos y comunidades estar en posibilidad de conocer con antelación y tiempo suficiente el tema a sometido a análisis y discusión.

Así, de la lectura del acta de sesión de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, celebrada el 11 de noviembre de 2019,²³ entre otras cuestiones, se observa que se discutió y aprobó realizar una mesa de trabajo para atender la iniciativa de Decreto por el que de reforma la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

En dicho acto, se acordó que cada legislador o legisladora tenía que *“hacer saber e invitar a tres líderes indígenas y así poder participar representando a los distritos e interior del Estado (...) y oportunamente se hará llegar la invitación para cada uno de los participantes”*.

Además, hizo un llamado *“a la Secretaria General, para que la Iniciativa que ha sido presentada y turnada a la Comisión, se publique en la página del Honorable Congreso, a fin de que quienes vayan a participar puedan tener acceso a ello”*.

De lo previamente citado, se puede desprender lo siguiente:

- No se advierte una metodología idónea para determinar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas que participarían en la mesa de análisis.
- Se menciona que se les haría llegar oportunamente la invitación para participar en la mesa de análisis. Sin embargo, el Acuerdo fue discutido y aprobado el 11 de noviembre de 2019 y la mesa de trabajo fue llevada a cabo tres días después, es decir, el día 14 del mismo mes.
- No se observa una preocupación por el legislador de hacer llegar la iniciativa en comento en el idioma que hablan las comunidades o pueblos existentes en la entidad.
- Sólo se previó que la iniciativa respectiva se publicaría en la página electrónica.

²³ Disponible en la siguiente liga:

https://www.google.com/search?q=ACTA+DE+LA+SESI%C3%93N+DE+LA+COMISI%C3%93N+DE+PUEBLOS+IND%C3%8DGENAS%2C+EFECTUADA+EL+LUNES+ONCE+DE+NOVIEMBRE+DE+DOS+MIL+DIECINUEVE.&rlz=1C1NHXL_esMX818MX818&oq=ACTA+DE+LA+SESI%C3%93N+DE+LA+COMISI%C3%93N+DE+PUEBLOS+IND%C3%8DGENAS%2C+EFECTUADA+EL+LUNES+ONCE+DE+NOVIEMBRE+DE+DOS+MIL+DIECINUEVE.&aqs=chrome..69i57.335j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#

Este Organismo Autónomo considera que el tiempo que tuvo el Congreso para convocar a los pueblos y comunidades indígenas de Puebla para asistir a las reuniones de trabajo fue escaso e insuficiente, lo que significa que no se puede asumir que contaron con la participación de los representantes de todas y cada una de las comunidades y de los pueblos originarios y, además, que estos últimos no tuvieron el tiempo suficiente para comentar, discutir, analizar y prepararse para participar en el evento de forma idónea.

Aunado a ello, tampoco se identifica cuál fue el razonamiento para decidir a qué representantes se convocaría a las mesas de trabajo, ya que únicamente se apreció que los legisladores “*invitaría a tres líderes indígenas*”, sin que exista certeza de cuáles fueron las autoridades indígenas invitadas, ni cual fue el criterio para elegirlos y si se incluyó a todas las comunidades y pueblos indígenas de Puebla, esto es, si fueron representados en su totalidad y sin exclusión en el evento.

Aunado a lo anterior, tampoco se repara en que se haya tomado en cuenta la diversidad lingüística que caracteriza a la entidad, que como ya se expuso en el apartado A del presente concepto de invalidez, un aproximado de 11.3% de la población habla alguna lengua indígena de las 58 identificadas en la entidad, siendo las principales el náhuatl, totonaca, popoloca, mazateco y otomí.

Bajo esa circunstancia, el legislador debió promover y diseñar un conjunto de acciones que permitieran que la información relacionada con la celebración de la mesa de trabajo no excluyera a ninguna comunidad y que se diera en la lengua en que hablan.

Por lo tanto, en el caso de que esa Suprema Corte considere que las mesas de trabajo convocadas por el Poder Legislativo fungieron como consulta indígena, deberá determinar que las mismas no cumplieron con los requisitos de ser informadas y culturalmente adecuadas en términos del Convenio 169 de la OIT, pues de su desarrollo se percibe que existieron diversas deficiencias que impiden afirmar que se garantizó de manera plena el ejercicio de ese derecho reconocido en favor de esos pueblos y comunidades en la entidad.

Por lo tanto, se colige indudablemente que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, pues no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla ya que la creación del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas se constituye como un acto susceptible de afectarles directamente.

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

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

En atención a ello, el legislador local debió realizar una consulta tomando en consideración las necesidades y preocupaciones de los pueblos y comunidades interesados.

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

Ello, para asegurar que todos, sin excepción alguna, tengan la oportunidad de intervenir en el procedimiento legislativo de reforma no sólo para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas de Puebla, sino también para construir conjuntamente un instituto fortalecido y acorde a las necesidades de ese sector de la población.

Así, es dable concluir que el proceso del cual devino la emisión del Decreto impugnado no cumple en su integridad con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, ni con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para estimar que se respetó el derecho a la consulta indígena, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del Decreto que modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 15 de enero de 2020, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional el decreto impugnado, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla del 15 de enero de 2020, que contiene el Decreto por el que se adicionaron

diversas disposiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo impugnado.

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

Ciudad de México, a 14 de febrero de 2020.

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

RFPS