

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2020 AGO 3 AM 10 01

ACUSE

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

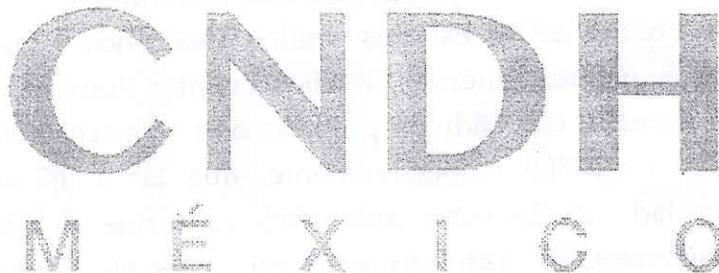
Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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 Número 551 por el que se reformó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el 04 de marzo de 2020 en la Gaceta Oficial de esa entidad.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero, Cecilia Velasco Aguirre y Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 2070028, 08727841, 10730015 y 553309 respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.	
I. Nombre de la promovente.	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI. Competencia.	3
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	6
IX. Introducción.	7
X. Concepto de invalidez.	8
A. Población afroamericana identificada como pueblo tribal.	9
B. Contexto general de la impugnación.	11
i. Afrodescendientes en el mundo, en México y su contexto.	11
ii. Contenido del decreto impugnado.	16
C. Transgresión al derecho a la consulta del pueblo y comunidades afroamericanas.	21
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	36
A N E X O S.	36



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

I. Nombre de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

Decreto Número 551 por el que se reformó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en su Gaceta Oficial el 04 de marzo de 2020.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de las comunidades afromexicanas.
- Derecho a la autodefinición de las comunidades afromexicanas.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.

VI. Competencia.

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

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el 04 de marzo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 05 del mismo mes y año al viernes 03 de abril de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se

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

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad

declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades

con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, se promuevan, únicamente por vía electrónica los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20TURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ "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; (...)."

diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁸, 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 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

⁸ "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
(...)"

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto Número 551 que reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el 04 de marzo de 2020, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos afromexicanos, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

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

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

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

Lo anterior, en virtud de que el Congreso veracruzano no llevó a cabo la consulta al pueblo y/o comunidades afromexicanas en la entidad, pese a que las modificaciones normativas inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

A efecto de sostener la inconstitucionalidad del decreto señalado, en primer lugar, se precisarán las razones por las cuales la población afromexicana se considera como "pueblo tribal" y, en esa medida, goza de la protección nacional e internacional en la materia. Posteriormente, se hará alusión a las particularidades del estado de Veracruz como una entidad pluricultural que alberga un considerable número de población afrodescendiente.

Además, se expondrá el contenido del derecho a la consulta de los pueblos tribales, a la luz de los estándares jurisprudenciales en la materia, para finalmente concluir

que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte del Congreso estatal.

A. Población afromexicana identificada como pueblo tribal.

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

Al respecto, un pueblo tribal se concibe como "un pueblo que no es indígena a la región [que habita] pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones"⁹.

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

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

Según ha explicado la OIT, los elementos objetivos de los pueblos tribales incluyen (i) una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional, por ejemplo en sus formas de sustento, lengua, etc.; y (ii) tradiciones y costumbres propias, y/o un reconocimiento jurídico especial. El elemento subjetivo consiste en la identificación propia de estos grupos y de sus miembros como tribales. Así, un elemento fundamental para la determinación de un pueblo tribal es la auto-identificación colectiva e individual en tanto tal. El criterio fundamental de auto-identificación,

⁹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 79.

según el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT, es igualmente aplicable a los pueblos tribales.¹⁰

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

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho internacional de los derechos humanos le impone al Estado la obligación de adoptar medidas especiales para garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos tribales”.¹¹

En idéntico sentido, al discutir y resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de dos decretos expedidos por el Congreso del Estado de Guerrero, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación recordó que, para la Comisión Interamericana, el pueblo y las comunidades afromexicanas se engloban en el concepto de “pueblo tribal” a la luz del Convenio 169 de la OIT, entendidos como aquellos pueblos o grupos que no son indígenas u originarios de la región que habitan, pero que, al igual que la población indígena, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.¹²

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

Asimismo, en esta modificación a nuestro texto fundamental se determinó que este sector de la población tienen, en lo conducente, los derechos reconocidos para pueblos y comunidades indígenas a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

¹⁰ OIT, “Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT”. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, pág. 9.

¹¹ CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo Saramaka v. Surinam. Referidos en: Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 78.

¹² Véase el contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el lunes 20 de abril de 2020, pág. 18.

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

B. Contexto general de la impugnación.

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

i. Afrodescendientes en el mundo, en México y su contexto.

La invisibilidad de las personas afrodescendientes, incide de manera directa en las condiciones de desigualdad en las que se encuentran. Decir que el Estado está en deuda con las comunidades de afrodescendientes, resulta insuficiente. La invisibilidad, a pesar de no ser deliberada, presenta características estructurales e institucionales que se reflejan en sus condiciones de bienestar y desarrollo.¹³

En efecto, el grupo social descendiente del África ha sido históricamente marginado y discriminado y expresiones racistas, donde interactúan de manera directa los estereotipos y los prejuicios adoptados de otras culturas que se enaltecen al compararlas con las propias.

¹³ Cfr. Exposición de motivos, Iniciativa Cámara de Senadores (Grupo Parlamentario Movimiento de Regeneración Nacional), 18 de febrero de 2019. Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 2° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Personas, Pueblos y Comunidades Afroamericanas

Atendiendo la realidad de la población afrodescendiente, la Organización de las Naciones Unidas ha promovido la creación de instrumentos que permitan una mayor eficacia en la erradicación de las conductas discriminatorias y racistas que incidan en las políticas de Estado para evitar esas prácticas.

Tal es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), en diciembre de 1965; entrada en vigor el 4 de enero de 1969 y ratificada por el Estado mexicano en 1975.

Paralelamente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos adoptados por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 23 de enero de 1976 incorporan nuevas normas sobre la discriminación y precisan ámbitos concretos donde ésta debe ser condenada.

No obstante, fue hasta la Conferencia Regional de las Américas, preparatoria de la Cumbre de Durban celebrada en Santiago de Chile en el año 2000, que se consolida el proceso de lucha por el reconocimiento de la existencia y presencia del movimiento identitario de la diáspora africana en América Latina mediante el uso del término afrodescendiente. La trascendencia de este reconocimiento personifica una evolución conceptual de la identidad cultural y política de los descendientes de raíz africana, ya que, mediante este cambio de enfoque, se traspasa el concepto tradicional de "negro" anclado en una significación racial arbitraria de orden social operada bajo mecanismos de subordinación tales como el esclavismo y el exterminio de grandes comunidades africanas.¹⁴

Otra influencia decisiva en el rescate de los derechos de la población de ascendencia africana se reflejó en los lineamientos internacionales de la lucha contra la discriminación y el racismo establecidos en la Conferencia Mundial de Durban celebrada en Sudáfrica en 2001, abriendo un proceso denominado Agenda Global para la Construcción de una Ciudadanía Afrodescendiente.¹⁵

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 64a. sesión realizada en 2010, promulgó el 2011 como el Año Internacional de las Personas Afrodescendientes con el propósito de fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de este grupo para procurar el goce

¹⁴ Íbid, pág. 13.

¹⁵ Ídem.

pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos; su participación e integración en todos los aspectos de la sociedad y, la promoción de un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de su herencia y cultura.¹⁶

En este proceso evolutivo por el reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su 79º período de sesiones, llevado a cabo del 8 de agosto a 2 de septiembre de 2011, emitió la Recomendación general N° 34 relacionada con Discriminación racial contra afrodescendientes.

En ella el Comité, como órgano de tratado e intérprete de la Convención, formula diversas recomendaciones de carácter general a los Estados partes en relación con este sector poblacional, a saber:

- Tomar disposiciones con miras a identificar las comunidades de afrodescendientes que viven en sus territorios, especialmente mediante la compilación de datos desglosados de la población.
- Examinar y promulgar o modificar la legislación, según proceda, con objeto de eliminar, de conformidad con la Convención, todas las formas de discriminación racial contra afrodescendientes.
- Examinar, adoptar y aplicar estrategias y programas nacionales con miras a mejorar la situación de los afrodescendientes y protegerlos contra la discriminación por parte de organismos estatales o funcionarios públicos, así como de cualquier persona, grupo u organización.
- Aplicar íntegramente la legislación y otras medidas ya adoptadas para garantizar que los afrodescendientes no sufran discriminaciones.
- Alentar y establecer modalidades adecuadas de comunicación y diálogo entre las comunidades de afrodescendientes y/o sus representantes, y las autoridades competentes del Estado.
- Tomar las medidas necesarias, en cooperación con la sociedad civil y con miembros de las comunidades afectadas, para educar a la población en

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, 64a. Sesión, Resolución 169, 2010.

general en los principios de la no discriminación, el respeto a los demás y la tolerancia, especialmente con los afrodescendientes.

- Reforzar las instituciones existentes o crear instituciones especializadas para promover el respeto a los derechos humanos de los afrodescendientes, en condiciones de igualdad.
- Llevar a cabo encuestas periódicas, sobre la realidad de la discriminación contra afrodescendientes, e incluir en sus informes al Comité, entre otras cosas, datos desglosados sobre la distribución geográfica y las condiciones sociales y económicas de los afrodescendientes, incluyendo una perspectiva de género.
- Reconocer de modo efectivo en sus políticas y actuaciones los efectos negativos de los prejuicios ocasionados a los afrodescendientes en el pasado, entre los que cabe destacar el colonialismo y la trata transatlántica de esclavos, cuyos efectos siguen poniendo en condiciones desventajosas a las actuales poblaciones afrodescendientes.¹⁷

De acuerdo con el Informe "Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos", editado por esta Comisión Nacional, la población afromexicana se ubica principalmente en las zonas costeras y en poblados a las orillas de los ríos en los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Veracruz, sus ancestros vinieron en una migración forzada en calidad de esclavos procedentes de Gambia, Guinea, Congo, Guinea Ecuatorial, Angola y Mozambique.¹⁸

Los asentamientos más conocidos de afrodescendientes en México se ubican principalmente en las regiones del Río Papaloapan Oaxaqueño (Acatlán, Cosolapa, Tuxtepec y Loma Bonita), la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, **en la región centro-golfo del estado de Veracruz** (Yanga, San Juan de la Punta, La Antigua, Rodríguez Clara, Hueyapan, Cosamaloapan), Tabasco, la Costa Grande de Guerrero, la región de la Tierra Caliente en Michoacán, en los Altos y el Istmo-Costa en Chiapas, así como en el municipio de Múzquiz en el estado de Coahuila.¹⁹

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación general N° 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes, distribución general 3 de octubre de 2011, pág. 3.

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

¹⁹ Ídem.

Este sector poblacional ha sido históricamente invisibilizado tanto en el ámbito interno, como en el internacional, propiciando la violación de sus derechos y libertades, de modo que aumenta su vulnerabilidad, se fomenta su exclusión y la discriminación que viven para acceder a sus derechos y mejores oportunidades.

Derivado de las recomendaciones emitidas por el Comité para Eliminar la Discriminación Racial, en la Encuesta Intercensal de 2015, el INEGI incluyó en el cuestionario respectivo una pregunta que permite la identificación de la población afrodescendiente bajo el enfoque del autorreconocimiento, lo que significa indagar con los informantes si se consideran o no afrodescendientes.²⁰

En dicha encuesta se preguntó a la población sobre su autoadscripción afrodescendiente, es decir, si por su cultura, historia o tradiciones se considera afrodescendiente. Quienes se consideran afrodescendientes suman 1.4 millones y representan 1.2% de la población nacional.

De conformidad con el estudio aludido, las entidades con las proporciones más altas de personas que se consideran afrodescendientes son Guerrero, Oaxaca y Veracruz, con 6.5, 4.9 y 3.3% de su población respectivamente; también destacan el Estado de México, la Ciudad de México, Baja California Sur y Nuevo León con porcentajes entre 1.5 y 1.9 por ciento.²¹

En el mismo sentido, la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación destaca diversos datos relacionados con el perfil de la población afrodescendiente en nuestro país, resaltando lo siguiente:

- En los 100 municipios donde los pueblos y comunidades afrodescendientes representan al menos 10% de la población.
 - Alrededor de una de cada seis personas afrodescendientes [15.7%] es analfabeta; esto es, casi el triple que la tasa a nivel nacional [5.5%].
 - Casi ocho de cada diez [76%] personas afrodescendientes están afiliadas al Seguro Popular y no al IMSS o al ISSSTE, cuando la proporción a nivel nacional es de cuatro de cada diez [41%].

²⁰ Encuesta Intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2015, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

²¹ Ídem.

- La proporción de personas afro que gana más de tres salarios mínimos es la mitad que el porcentaje a nivel nacional [15.2 versus 30.4%].²²

Del análisis de los datos expuestos podemos advertir, en general, la especial situación de vulnerabilidad en la que viven la población afrodescendiente y, en particular, que la entidad veracruzana alberga un porcentaje trascendental de personas pertenecientes a este sector, lo que hace especialmente relevante que las autoridades en esta parte del territorio mexicano reconozcan y garanticen sus derechos.

ii. Contenido del decreto impugnado.

El Decreto Número 551 por el que se modifica la Constitución Política veracruzana, se relaciona con el reconocimiento de la existencia, la personalidad jurídica y determinados derechos fundamentales del pueblo afrodescendiente, tal como puede advertirse de su transcripción literal:

"Decreto Número 551

Que Reforma el Párrafo Séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave

Artículo único. Se reforma el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

...
...
...
...
...

CNDH

Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodeterminación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

...

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a este Decreto."

²² Comisión Nacional para prevenir la Discriminación. Ficha temática sobre Pueblos y comunidades afromexicanas, pág. 2.

La iniciativa que derivó en la publicación del referido decreto encuentra su fundamento en la riqueza histórica respecto de los inmigrantes africanos, dando lugar a una población mestiza llamada afro-mexicanos o la tercera raíz. Dicho proyecto de reforma, aparte de dar certeza jurídica a las etnias afro-mexicanas, se concibió como el reconocimiento expreso y tributo a las personas originarias del África que fueron esclavizadas.²³

En ese sentido, la iniciativa consideró que si bien el párrafo séptimo del artículo 5º de la Constitución local, adicionado el 29 de mayo de 2008, fue la base para reconocer a la cultura afro-mexicana, dicho marco jurídico ya ha sido superado por nuevos criterios más recientes, por lo que en razón de estar en la vanguardia de este tema el Estado de Veracruz, se propone su reforma.²⁴

Atento a lo anterior, a continuación se transcriben tanto el texto actualmente vigente, como el reformado:

Texto previo	Texto vigente
Corresponde al Estado promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades de afro descendientes radicadas en la entidad de Veracruz, a través de la implementación de las políticas públicas.	Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afro mexicanas cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar la libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

Adicionalmente, en dicha iniciativa se menciona que el "criterio" novedoso fue previamente aprobado por el Congreso de la Unión, por lo cual es de suma importancia homologar este criterio tanto a nivel federal como en los estados con mayor población afrodescendiente.

En ese sentido, se estima que la aprobación del Congreso General aludida por la iniciativa, se relaciona con la adición del apartado C, al artículo 2º de la Constitución Federal, en el que se *reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación,*

²³ Cfr. Iniciativa de Decreto que reforma el párrafo séptimo del artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, presentada por el diputado Rubén Ríos Uribe, integrante del grupo legislativo de MORENA, de 30 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=debates>

²⁴ Ídem.

agregando que tendrán en lo conducente los derechos señalados en los primeros dos apartados del numeral en cita, *a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.*

Por otro lado, de la lectura del dictamen legislativo por el que se aprueba la reforma de la Constitución veracruzana, puede advertirse el beneplácito con la iniciativa, en virtud de que refiere las siguientes consideraciones históricas y sociales:

I. *El Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave guarda en su historia una población multiétnica y pluricultural, que parte desde sus representativos y originarios pueblos y comunidades indígenas, hasta poblaciones de inmigrantes colonizadores de origen europeo, así como nativos del continente africano.*

II. *La diversidad histórica de la población habitante del Estado de Veracruz tiene sus antecedentes en la conquista y colonización de la Nueva España. La fundación de la Villa Rica de la Vera-Cruz, marca a nuestro Estado como el primer territorio de asentamiento de los españoles y de conquista en el año de 1519 al desembarcar Hernán Cortés en San Juan de Ulúa.*

III. *En este escenario, Veracruz se colmó de una oleada migratoria oriunda de España y África, quienes desde su llegada esclavizaron a la población territorialmente originaria en conjunto con parte de la población inmigrante africana.*

IV. *Para el año de 1570 Veracruz decayó demográficamente en el 95% de su población nativa resultando un promedio de 33, 507 indígenas, cifra que demandó la llegada de poblaciones de inmigrantes africanos y que transformó el tejido socio-étnico de la población originaria a través de la unión racial entre indígenas, europeos y africanos, dando lugar a la población mestiza.*

V. *La necesidad de mano de obra en el territorio novohispano por parte de los europeos, trajo consigo una inmigración forzada de mujeres, hombres, niños y niñas africanos, provenientes de Senegambia, Guinea, Cabo Verde, del Congo y Angola que fueron usados como esclavos para realizar trabajos de siembra y cosecha de caña, labores en las industrias azucareras y agrícolas, trabajos marítimos, obreros y de minería, construcción de ciudades y haciendas y desempeñaban todo tipo de servidumbres. A esta desventurada población se sumaron esclavos provenientes del Caribe, de las regiones de Cartagena de Indias, Curazao y Jamaica quienes eran comprados para realizar los mismos trabajos que los esclavos africanos. Así del año 1570 al año 1580 existe un marcado traslado de esclavos o afrodescendientes con destino a la Nueva España.*

VI. *Para la segunda mitad del siglo XVII, la existencia de conflictos entre España y Portugal impidieron el comercio de personas originarias de África, lo que dio lugar en el año de 1650 al comercio de los llamados negros criollos que eran personas nacidas fuera de África, que poseían cultura europea, y que se encontraban bajo el dominio de los países de Holanda, Inglaterra y Francia en las Islas de Curazao y Jamaica y quienes comenzaron a llegar a San Juan de Ulúa y Veracruz a través de rutas de navegación que originaron un proceso de integración y mezcla cultural entre la región del Caribe y Veracruz.*

VII. El evidente tráfico de personas hacia la Nueva España, descendió a finales del Siglo XVIII, dando paso a un mercado interno de personas afrodescendientes conocidas como mulatos y morenos oriundos de las regiones de Orizaba, Xalapa y Córdoba que se convirtieron en los lugares prioritarios en el asentamiento de los esclavos y afrodescendientes desde su llegada, no obstante, este mercado decayó hasta el año de 1810 al inicio de la guerra de independencia.

VIII. Frente a la monótona esclavitud en la Nueva España, la libertad se volvió el imaginario de las poblaciones, africanos, africanas, negros, negras, mestizos, mestizas, mulatos, mulatas, morenos y morenas, no obstante, dicha libertad se podía adquirir a través de sus dueños mediante testamento o en vida, de igual forma podía ser comprada u obtenida a través del mestizaje con indígenas, el ejercicio de oficios o bien abandonar a recién nacidos en las Iglesias para hacer desconocer su calidad de esclavitud.

IX. A pesar de los medios existentes para obtener la libertad, la lucha y resistencia, instituida por la fuga de esclavos y afrodescendientes no permanecieron ajenos al anhelo de la libertad, tal es el caso de Yanga, Veracruz. Los esclavos que se unieron a la lucha y resistencia fueron denominados cimarrones en alusión a los animales salvajes que tenían su andar en los montes. A mediados del siglo XVI los llamados cimarrones se concentraban en amplios porcentajes a los alrededores de Veracruz, Orizaba y la Cuenca del Papaloapan. Para el año 1575 un amplio número de ellos habitaban en la Sierra de Zongolica, su supervivencia se centró en pequeñas siembras y asaltos a viajeros, mercancías y haciendas. Pese a las Leyes que castigaban a los fugitivos, a los intentos de captura y el ofrecimiento de recompensa a quien los entregara, en el año 1606 el número de esclavos fugitivos era significativo y en el desempeño de sus actividades se encontraba el robo a casas y secuestros de esclavos domésticos, lo cual amenazaba a los españoles. Una guerra era inminente entre españoles y cimarrones bajo el liderazgo de Yanga. En el año 1609 los fugitivos atentaron contra la vida de un español y se llevaron en cautiverio a uno más, mientras esta situación se tornó alarmante para los colonos quienes decidieron atacar, para los cimarrones representó una prueba más de resistencia por su libertad.

X. Después de enfrentamientos decisivos y fracasadas negociaciones, la autoridad virreinal accedió a la petición de libertad y al establecimiento de su pueblo que fuese realizada por los sublevados. Los liderados por Yanga obtuvieron el reconocimiento de su pueblo, nombrado "San Lorenzo Cerralvo de los Negros" o "San Lorenzo de los Esclavos", fundado en la Hacienda Rivadeneira y siendo reconocido como pueblo el 3 de octubre 1631, cambiando su nombre en el año 1932 al de Yanga.

XI. La latente lucha de la población de esclavos africanos, africanas, mulatos y mulatas por su libertad, culturas y tradiciones frente al eurocentrismo, representa la resistencia de un pueblo que es digno de reconocer.

XII. Desde su llegada a San Juan de Ulúa, se vislumbró un complejo multicultural en el territorio veracruzano, el cual hoy en día sigue latente a través de sus poblaciones afrodescendientes que habitan en las regiones de Alvarado, Mandinga, Coyolito, Yanga y otros más que hacen palpitar un legado de cultura y tradición que viven en son de la música, en los pasos de cada danza, en la apreciación del arte, en la alegría de sus fiestas, el deleite de sus sabores gastronómicos y el simbolismo de sus cosmovisiones y ritos.

XIII. El reconocimiento y tributo de personas de origen africano que fueron esclavizadas, es iluminado a través de la UNESCO con la creación en el año 1994 del "Proyecto Internacional La Ruta del Esclavo: Resistencia, Libertad y Patrimonio" y su programa "Sitios de Memoria de la Esclavitud".

XIV. De acuerdo con un pequeño texto del Instituto Nacional de Antropología e Historia, México ha restado importancia al impacto de la población africana en su construcción. La historia oficial sólo contempla un mestizaje de españoles e indígenas y, con base en ello, ha gestado un nacionalismo que niega la diversidad cultural que habita al país.

XV. De lo anterior, evidencia que México como parte del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de la Convención Internacional sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de la Convención Americana, y especialmente en el marco del decenio internacional de los Afrodescendientes, está obligado a reconocer su personalidad jurídica en los mismos términos en lo que reconoce la de los pueblos indígenas. Esta obligatoriedad indudablemente impera para Veracruz, como parte integrante del Estado Mexicano y además por ser una Entidad Federativa, con una fuerte presencia de afrodescendientes.

XVI. En efecto, expresiones culturales como los carnavales del puerto de Veracruz, la música como el son jarocho de Sotavento, los bailes, la comida y los nombres de varios pueblos como Mandinga, Matosa o Mozombo, son testimonio de la participación de personas africanas y afrodescendientes en el área. Veracruz es parte de la región caribeña desde el siglo XVI hasta la actualidad, de manera que participa de intenso intercambio entre las poblaciones de origen africano a lo largo de esa zona.

XVII. Veracruz ha sido un Estado con una gran diversidad cultural desde tiempos prehispánicos y su carácter de puerto abierto al mundo ha favorecido la presencia, intercambio y convivencia con personas de distintos orígenes, lo que ha contribuido a construir el rico mosaico cultural del Estado.

XVIII. Las personas afrodescendientes deben ser visibilizadas y reconocidas, ya que no hacerlo es una forma de exclusión, es una violación a los derechos humanos. Como lo señala la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia (2001, Durban Sudafrica), en su párrafo 34, "los afrodescendientes deben ser tratados con equidad y respeto a su dignidad y no deben sufrir discriminación de ningún tipo. Se deben reconocer sus derechos a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico..."

XIX. Resulta innegable que el reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades fromexicanas en el Estado de Veracruz, es un tema pluricultural que debe privilegiar sus derechos humanos, y que se implemente políticas públicas en su beneficio.

XX. La iniciativa guarda concordancia con la reforma al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el pasado nueve de agosto en el Diario Oficial de la

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

Esta Institución Autónoma considera necesario hacer una mención específica sobre la última consideración antes transcrita, pues no se soslaya que el contenido del artículo 5º, párrafo séptimo, de la Constitución local, en efecto, guarda similitud o es prácticamente equivalente al apartado C del numeral 2º de la Constitución Federal; sin embargo, ello no exime la obligación de consultar al pueblo interesado, tal como se expondrá en el apartado siguiente.

C. Transgresión al derecho a la consulta del pueblo y comunidades afromexicanas.

Una vez esbozadas las consideraciones anteriores, esta Comisión Nacional expondrá los argumentos de inconstitucionalidad e inconventionalidad del Decreto controvertido, a la luz de los alcances y extremos del derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales.

A juicio de esta Institución protectora de los derechos humanos, se estima que el Decreto Número 551 que reformó el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave vulnera el derecho a la consulta de los afrodescendientes en la entidad, ya que, de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente, se advierte que el Congreso local no garantizó ese derecho instrumental en forma previa, libre e informada, pese a que la reforma tiene un impacto significativo en el sector interesado, por lo que su actuación no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional.

Al respecto, 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 y comunidades indígenas; asimismo, este precepto

²⁵ Dictamen con proyecto de Decreto que reforma el párrafo séptimo del artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, realizado por la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Veracruz, de 05 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=debates>

fundacional establece que los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, son parte de esa interculturalidad y tienen, en lo conducente, los derechos reconocidos en el referido numeral, a fin de que se garantice su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

De este modo, la población afroamericana goza de todos los derechos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el estado mexicano. Adicionalmente se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos reconocidos en su favor; los cuales se encuentran fundamentalmente consagrados 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 u 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.²⁶

En ese sentido, si bien el derecho a la consulta previa, libre e informada que tiene la población afroamericana, entendida como un pueblo tribal, frente a las acciones

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: **"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."**

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, firmado y ratificado por nuestro país, 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 aquellos reconocidos en los tratados, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de defender, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas, inclusive aquellos cuyo reconocimiento se encuentra en instrumentos internacionales.

Como se mencionó, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6²⁷ el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales, 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.
- 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

²⁷ "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."

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 Convenio²⁸ refiere que los pueblos en cuestión 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 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.

De las anteriores disposiciones convencionales emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas y tribales –como en la especie, el afromexicano-.

Al respecto, el Tribunal Interamericano ha expresado que:

²⁸ "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 consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, 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). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. 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. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas."*²⁹

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 en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses.**

En ese tenor, se erige como una prerrogativa necesaria para salvaguardar su libre determinación, 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 y tribales se traduce en determinados deberes de los Estados, los cuales deberán establecer las condiciones apropiadas para que aquellos 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 y consecuentemente a los pueblos tribales, como el afroamericano, el derecho a la

²⁹ 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.

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 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, 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.³⁰ 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 y sus equiparables en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.³¹

Para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse según sus costumbres y tradiciones, y se exige que el Estado brinde la información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas.³²

Los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han determinado y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa a comunidades.³³

³⁰ 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.

³¹ *Ibidem*, párr. 160.

³² *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.

³³ 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

- 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 respecto de la medida a implementar de forma voluntaria, 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.

Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Adicionalmente, se ha establecido que la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena 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 la materia de consulta indígena que han sido establecidos principalmente por los criterios internacionales, en diversas ocasiones ese Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse mediante su jurisprudencia, la cual ha sido constante y progresiva

sobre esta temática, en la que ha determinado criterios de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Específicamente, ese Tribunal Pleno emitió un criterio de suma relevancia 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, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,³⁴ así como al fallar la diversa 84/2016,³⁵ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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 Icaza.

- 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 31/2014,³⁶ ese Supremo Tribunal recordó que:

- 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, a establecer 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,

³⁶ 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.³⁷

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.³⁸

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, aplicables al pueblo y comunidades afro-mexicanas, tal como se ha propuesto, el cual, en suma, 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 pueblos 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.³⁹

³⁷Sentencia 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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

Como se advierte de lo expuesto anteriormente, si bien en la jurisprudencia nacional emitida por ese Alto Tribunal no se mencionan de manera expresa a los pueblos tribales ni, en concreto, a la población afroamericana, por virtud de las consideraciones vertidas al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, debe entenderse que los precedentes en materia de consulta de pueblos y comunidades indígenas son igualmente aplicables al pueblo y/o comunidades afrodescendientes, en tanto pueblos tribales.

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.

Sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, el Poder Reformador del Estado de Veracruz fue omiso en efectuar la consulta a la población afroamericana a la que se viene haciendo referencia, la cual debió haber practicado de conformidad con los estándares y parámetros desarrollados.

Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Decreto controvertido, por virtud del cual, fundamentalmente, se reconoció la existencia, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión del pueblo y comunidades afroamericanas, es susceptible de afectarles directamente.

Ahora bien, no pasa inadvertido que el texto reformado mediante el decreto impugnado reproduce casi textualmente el contenido del artículo 2º, apartado C, de la Constitución Federal, la cual tuvo por objeto el reconocimiento de los pueblos afroamericanos, sus comunidades y reagrupaciones sociales, como integrantes de la composición pluricultural de la Nación que, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no los considera pueblo originario, han tenido a

Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."**

lo largo de la historia una presencia significativa en el territorio nacional, aún antes de la constitución del propio Estado.⁴⁰

Dicho reconocimiento se establece con base en la autodeterminación con la que ellos se reconozcan y bajo el precepto jurídico de la equiparación, lo cual significaría que se les confieren, en lo conducente, los mismos derechos que la Constitución establece para los pueblos y comunidades indígenas, a fin de que se garantice su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.⁴¹

Además, no se soslaya que en comparación con la redacción del párrafo séptimo de artículo 5° de la Constitución Política local previo a la reforma,⁴² si bien se reconocían derechos de la población afro-mexicana en cierto grado, con las modificaciones se introduce, además, el reconocimiento de su personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión, con lo cual, sin duda, establece una protección más amplia a la esfera de ese sector poblacional.

Máxime, si se considera que las referidas modificaciones tienen como finalidad dar certeza jurídica a las etnias afro-mexicanas, así como cumplir con las obligaciones emanadas del Convenio 169 de la OIT en relación con el reconocimiento de su personalidad, en los mismos términos en lo que reconoce la de los pueblos indígenas, tal como se refiere en el Dictamen aludido en el apartado anterior.

No obstante lo anterior, el Congreso del Estado de Veracruz no cumplió la obligación de realizar una consulta previa, libre e informada al pueblo interesado, sin prejuzgar sobre su contenido en cuanto a que la adopción de esa medida legislativa trastoca el reconocimiento a sus derechos fundamentales como la personalidad jurídica y el derecho a participar en procesos de adopción de decisiones sobre la base de la autonomía personal y libre determinación.

⁴⁰ Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto que adiciona un Apartado C al Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer a las personas afrodescendientes como integrantes de la composición pluricultural de la Nación, p. 3, disponible en: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-25-1/assets/documentos/gaceta3.pdf>

⁴¹ Ibid, pág. 4.

⁴² "Artículo 5°. (...)

Corresponde al Estado promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades de afro descendientes radicadas en la entidad de Veracruz, a través de la implementación de las políticas públicas.

(...)." "

En efecto, para determinar si el Decreto cumple o no con los parámetros de protección requeridos en la especie, debe precisamente escucharse a las personas interesadas, pues la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, cuando se trate de medidas susceptibles de afectarles directamente, es decir, se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano cuyo cumplimiento no puede ser arbitrario o caprichoso.

Ahora bien, como ya se apuntó en el primer subapartado, resulta evidente que existe una considerable concentración de población afroamericana en el estado de Veracruz, lo cual indudablemente implica la existencia de una vasta presencia de expresiones sociales y culturales, es decir, un conjunto de conocimientos tradicionales ancestrales definitorios de la identidad y sentido de pertenencia de pueblos y comunidades.

Con base en lo anterior, se reitera que el decreto legislativo impugnado impacta de manera significativa en los derechos de la población afroamericana en la entidad, así como en su vida y entorno, pues se trata de cuestiones que definirán las bases de su reconocimiento y el goce de sus derechos, 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 constitucional publicada a través del Decreto Número 551 el 04 de marzo de 2020, se observa que no se llevó a cabo la consulta referida, aún teniendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional expuesto, constituyendo una vulneración a la esfera jurídica del pueblo afroamericano.

Es decir, el legislador local inobservó dicho sistema normativo nacional e internacional, pues pese a que resultaba necesario llevar a cabo una consulta previa en materia de pueblos tribales antes de reformar la Constitución local, dadas las particularidades del estado como entidad pluricultural que alberga un considerable número de habitantes afrodescendientes.

Ello, toda vez que en el caso concreto el legislador del estado incumplió con su obligación de garantizar ese derecho pues no previó una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, sino que expidió y publicó la reforma constitucional sin efectuar una consulta para conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, para obtener el consentimiento de la población afrodescendiente, para hacerla partícipe 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 deben establecer 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.

De acuerdo con lo anterior y considerando que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas son aplicables en lo conducente a la población afrodescendiente, el Poder Reformador estatal se encontraba invariablemente implicado a realizar la consulta indígena, cumpliendo con los requisitos ya expresados antes de modificar la Constitución del estado, en razón de que debía conocer las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos interesados que habitan en el territorio del estado, y hacerlos partícipes en la creación de medidas eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Por ello, aunque la disposición impugnada reitera lo contenido en el artículo 2, apartado C, de la Norma Fundamental, ello no eximía al Congreso estatal de permitir que las personas afromexicanas intervinieran en el procedimiento de creación normativa en virtud de que se trataba de aspectos relacionados con asuntos que les afectan e interesan directamente, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto específico en la entidad.

Similares consideraciones sustentaron la decisión de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 117/2019, promovida por este Organismo Constitucional Autónomo en contra de la reforma al artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, en la cual ese Tribunal Pleno concluyó que el hecho de que el Poder Revisor de la norma fundacional local reitera contenidos relativos a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos en la Constitución Federal -lo que, desde luego, comprende a los pueblos tribales como el afromexicano- no constituye excepción ni pretexto para no realizar la consulta que el Estado está obligado a realizar.

Por lo tanto, es dable concluir que el proceso del cual devino la emisión del Decreto Número 551 que reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz resulta inconstitucional, en virtud de que no se celebró la consulta al pueblo tribal denominado "afromexicano" en esa entidad, por lo que debe declararse su invalidez al resultar contrario al parámetro de regularidad constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 Decreto Número 551 por el que se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 04 de marzo de 2020 (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del decreto controverido.

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 01 de julio de 2020.

M É X I C O

Mtra. del Rosario Piedra I.
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

