

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 123/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIOS: OMAR CRUZ CAMACHO

FERNANDO SOSA PASTRANA

COLABORÓ: JOSÉ DE JESÚS ZAHUANTITLA BUJANOS

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintitrés de febrero de dos mil veintiuno** emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 123/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 265, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el periódico oficial del Estado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León(1)).

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El trece de marzo de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la "promovente") presentó acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León.
2. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente.
3. En primer lugar, que existió un vicio en el procedimiento legislativo, debido a que no medió consulta previa para su aprobación, pues considera que el Decreto que impugna si impacta directamente a las comunidades indígenas del Estado de Nuevo León.
4. En un segundo apartado, la promovente expone diversos argumentos dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, por vulnerar el derecho a la consulta indígena.
5. Lo anterior, en los siguientes términos:
 - A. **Falta de consulta indígena**
6. Las reformas y adiciones a la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León) se relacionan directamente con el catálogo de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Es decir, en ella:
 - v Se cambió la denominación de la ley.
 - v Se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas.
 - v Se introduce el criterio de autoidentificación de la persona con su identidad indígena o afromexicana.

También se reconocieron los siguientes derechos:

- § De autoidentificación, el cual es colectivo e individual.
- § A la protección contra la asimilación.
- § A recibir asistencia financiera y técnica para ejercer sus derechos.
- § A ejercer libremente su propia espiritualidad y creencias religiosas.
- § A la preservación de los sistemas de familia.
- § Al autogobierno.
- § A la reparación por la privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales.

- § A ser enseñados a leer y escribir en su propia lengua y a dominar la lengua nacional oficial.
- § A que les sean transferidos en forma progresiva la realización de los programas de educación.
- § A que en su trabajo haya seguridad e higiene.
- § A que los menores de edad tengan condiciones de igualdad en el trabajo; y que quienes lo desempeñan en el seno familiar no les impida continuar con su educación.
- § A servicios de salud tanto física como mental.

- § A la difusión de la información y ordenamientos jurídicos, programas, obras y servicios dirigidos a sus pueblos en sus lenguas.
- § A que sean consultados sobre las acciones y medidas que tome el Estado y Municipios que puedan afectarles positiva y negativamente en sus derechos colectivos.
- § A recursos efectivos e idóneos en su acceso a la justicia.

Asimismo, se adicionaron las siguientes medidas:

- La prohibición del Municipio y Estados de adoptar, apoyar o favorecer políticas de asimilación artificial o forzosa de destrucción de una cultura o que implique posibilidad de exterminio.
- La creación de órganos de apoyo para que todas las instituciones, dependencias y oficinas públicas cuenten con personal que tenga conocimientos de las lenguas indígenas y afroamericanas.
- Que el Estado y municipios deben tomar las acciones y medidas para garantizar el cumplimiento de la ley.
- Que las lenguas indígenas al igual que la lengua oficial nacional, serán válidas.
- Se reconocen los criterios de autoadscripción y autoidentificación.
- Implementación en la educación pública y privada del multilingüismo y respeto a la diversidad lingüística para contribuir al estudio de sus lenguas y literatura.
- Se prevé que se promoverá el conocimiento de las lenguas indígenas y afroamericanas.
- El Estado y los Municipios vigilarán que personas indígenas y afroamericanas no tengan desigualdades entre ellas ni se vulneren sus derechos.

También se hicieron modificaciones, tales como:

- La introducción de las siguientes definiciones legales: Afroamericanas; Consejo Nacional de los Pueblos indígenas; Derechos humanos y derechos específicos; indígenas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y Municipios.
- Se adicionan los conceptos de estructuras institucionales y sistemas normativos.

7. El accionante sostiene que se realizaron cambios trascendentales que impactaron en la regulación y reconocimiento de diversos derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades indígenas, inclusive se integraron distintas medidas para hacer efectivas sus prerrogativas, conservarlas y protegerlas.
8. En esa línea, sostiene que si el propósito del legislador local fue armonizar la legislación local de conformidad con la Constitución y Tratados Internacionales con la finalidad de proteger y visibilizar a los pueblos indígenas, lo cierto es que debió cumplir con su obligación de realizar la consulta en materia indígena, pues era necesaria para que se conocieran las inquietudes y necesidades particulares de los pueblos, comunidades originarias y afroamericanas para hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.
9. El accionante reconoce la labor del legislador local para incluir distintas medidas cuyo objeto sea promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los indígenas y comunidades afroamericanas, no obstante ello, debe hacerse respetando su derecho a la consulta, el cual, les permite ser viabilizados y tomados en cuenta para participar en la conformación y diseño de medidas estatales que les conciernen.
10. Sostiene que del análisis del proceso legislativo que le dio origen al Decreto impugnado, no se aprecia que se haya efectuado la consulta indígena, ni ningún acto de acercamiento hacia ese sector con motivo de la reforma propuesta a efecto de dar a conocer sus inquietudes y necesidades particulares. De tal suerte que está incumpliendo con los criterios de la Suprema de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

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

11. La promovente señala que el artículo 28, primer párrafo, de la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afroamericanas para el Estado de Nuevo León(2) no es acorde con los estándares nacionales e internacionales en la materia.
12. Lo anterior, porque la redacción utilizada por el legislador restringe el derecho a la consulta indígena, ya que solo será en los casos en que las medidas estatales le puedan afectar (positiva o negativamente) en sus derechos colectivos, circunstancia que a juicio de la accionante no resulta acorde con los estándares nacionales e internacionales.
13. Es decir, el Congreso local acotó la procedencia de la consulta únicamente cuando se afecten derechos colectivos, soslayando que también debe proceder cuando las normas o actos versen sobre el ejercicio de derechos por personas indígenas de forma individual.
14. Si bien es cierto que el derecho a la consulta es por naturaleza colectiva, ello no implica que deba realizarse solo cuando las actuaciones del Estado se relacionen con el ejercicio de otros derechos de ese mismo carácter, sino por cualquier medio estatal que impacte directamente en su vida o entorno, incluso respecto de aquellos que puedan ejercerse individualmente. Ello, de acuerdo al bloque de regularidad constitucional que reconoce y protege los derechos humanos de las personas indígenas, ya que éste no hace distinción alguna si se trata de un derecho colectivo o individual.
15. **Admisión y trámite.** El uno de junio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 123/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo. Finalmente, señaló que de conformidad con el Acuerdo General 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, se declaró la suspensión de plazos respecto al trámite del referido asunto.
16. Posteriormente, el Ministro Instructor admitió la demanda el trece de julio de dos mil veinte y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles,

contados a partir del día siguiente al que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo, requirió al Poder Legislativo local para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el Decreto. Por último, ordenó dar vista al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.

17. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en síntesis, que de conformidad con los artículos 71, 75 y 77 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, promulgó y ordenó la impresión, publicación y circulación del Decreto número 265, por medio del cual se reformaron diversos artículos de la entonces denominada Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Nuevo León.
18. Además, adjuntó a su informe un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de fecha doce de febrero de dos mil veinte, que contiene el mencionado Decreto 265.
19. **Informe del Congreso del Estado de Nuevo León.** El Poder Legislativo del Estado manifestó, a través de su Presidente, que al emitirse el Decreto impugnado se cumplieron con todas las formalidades del proceso legislativo. Es decir, no se violentaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica, ya que no está obligado por disposición constitucional o legal a escuchar a los gobernados antes de expedir las normas. Es por ello que si llegasen a sentirse agraviados ello sería infundado. Además de que en el caso también se cumplieron con los requisitos de fundamentación y motivación.
20. También que el propósito del legislador local fue armonizar la ley local de conformidad con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Así como al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales expedido por la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expedido por la Organización de los Estados Americanos.
21. Por otra parte, en relación con el artículo 28, primer párrafo, de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, en el cual la promovente sostiene que se restringe la procedencia de la consulta de los pueblos y comunidades de la entidad. El Poder Legislativo sostiene que son infundadas e inoperantes, toda vez que se le sigue respetando el referido derecho.
22. Lo anterior, ya que no obliga a la consulta de manera colectiva, por el contrario, esto deriva de usos y costumbres de algunos pueblos y comunidades indígenas en donde todas las decisiones llegan a ser de manera colectiva. Es decir, la toma de decisiones requiere que se ejerciten de manera mancomunada cuando grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal que pueda causar impactos significativos en su vida y entorno.
23. También que al agregarse un nuevo párrafo al artículo 28 no puede considerársele como un nuevo acto legislativo, ya que la modificación debe producir un efecto normativo, y no cualquier modificación necesariamente provoca un impacto jurídico.
24. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.
25. **Cierre de instrucción.** El cuatro de enero de dos mil veintiuno, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

26. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g)(3), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación(4), y, finalmente, en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre distintos artículos de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León con lo dispuesto en la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales.

III. OPORTUNIDAD

27. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.
28. El Decreto número 265 que contiene las normas impugnadas fue publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.
29. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria en la materia(5), el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la publicación de la norma. En el caso, el plazo de treinta días para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del trece de febrero al trece de marzo de dos mil veinte.
30. Por lo tanto, si la demanda se presentó el trece de marzo del mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

31. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de los que México es parte. Por un lado, hace valer la falta de consulta en la emisión de la ley impugnada, y en otro aspecto, impugna la operatividad de la figura de la consulta indígena que tiene el Estado de Nuevo León.
32. La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación al diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal(6).

33. La representación legal de la Presidenta de la Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el artículo 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión(7).
34. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIEMIENTO

35. El Poder Legislativo de la entidad niega rotundamente que, al haberse agregado un nuevo párrafo al artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, no puede considerársele como un nuevo acto legislativo para que sea impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.
36. Dicho planteamiento debe desestimarse, ya que conforme al entendimiento de nuevo acto legislativo que ha sostenido el Tribunal Pleno(8), no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un cambio en el sentido normativo. En este contexto también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.
37. Cabe señalar que lo que el Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.
38. Una vez precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que no ha lugar a sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad por lo que respecta a dicho artículo y para demostrarlo es conveniente esquematizar el cambio realizado:

<p>LEY DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Publicado el veintidós de junio de dos mil doce</p>	<p>LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Publicado el doce de febrero de dos mil veinte.</p>
<p>Capítulo VII De la consulta Artículo 28.- El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.</p>	<p>Capítulo VII De la consulta Artículo 28.- <u>Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.</u> El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.</p>

39. De lo antes expuesto, se puede advertir que el cambio consistió en agregar un primer párrafo en donde se le reconoció a los indígenas y comunidades afromexicanas el derecho a la consulta en "titularidad colectiva", por lo que el artículo establece que deben ser consultados sobre cualquier acción y medida que tome el Estado y/o los Municipios y no solamente en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo como se sostenía con anterioridad. Además, se agregó que la afectación, ya sea positiva o negativa, debe ser en sus "derechos colectivos". Por tanto, para este Tribunal Pleno el cambio realizado en la norma es producto de un cambio en el sentido normativo.
40. Finalmente, al no haberse hecho valer otra causal de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Nuevo León y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión promovente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

41. La Comisión Nacional de Derechos Humanos hace valer, en primer lugar, la inconstitucionalidad del Decreto número 265 por medio del cual se reformaron, adicionaron y publicaron diversos artículos de la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), porque en su emisión se omitió llevar a cabo la consulta indígena como parte del proceso legislativo que garantiza el derecho a la consulta indígena.
42. En segundo lugar, expuso diversos argumentos tendentes a demostrar vulneraciones específicas al derecho de consulta de los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas y su operatividad en la entidad, específicamente, en el artículo 28 de la ley antes mencionada.

43. En consecuencia, la metodología del presente estudio consiste en analizar, en primer lugar, si existió el vicio en el procedimiento legislativo que señala la Comisión consistente en la falta de consulta previa en la emisión de la ley impugnada que, según la promovente, afecta directamente los derechos de las comunidades indígenas del Estado de Nuevo León. Este concepto de invalidez es de estudio preferente, puesto que, de resultar fundado, conllevaría a la invalidez de la totalidad del decreto impugnado(9).

Falta de consulta indígena

44. En el estudio de este concepto de invalidez es necesario establecer el parámetro de control que rige la consulta indígena y conforme al cual deben estudiarse las medidas legislativas que afecten derechos indígenas y, posteriormente, se analizará si el decreto impugnado se ajusta al parámetro que rige la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.
45. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero, y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.
46. Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019(10), en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019(11), así como en la acción de inconstitucionalidad 136/2020(12).
47. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:
- a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión, o de la concesión extractiva, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
 - b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
 - c) **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.
 - d) **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
48. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios tienen diversos orígenes, uno de ellos es el trabajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que, conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan períodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas(13).
49. Asimismo, en uno de los criterios más recientes en la materia, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 81/2018(14), este Tribunal Pleno ha sostenido que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previamente a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas.
50. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
51. Además, en todo caso, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta -previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado- permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.
52. Finalmente, se destaca la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que se expuso la vasta experiencia comparada en Chile, Costa Rica y Colombia, en donde se han desarrollado procedimientos de consulta a fin de que constituyan mecanismos adecuados y efectivos para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y no un mero trámite formal.
53. En el caso de México, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017, en relación con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del proyecto de Constitución en la Ciudad de México,(15) se advirtió que la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del legislativo aprobó el *Protocolo para consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la ciudad de México*; en el que sobre esa base la Asamblea Constituyente publicó la *Convocatoria de la consulta indígena a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México*.
54. En esos documentos se establecieron los mecanismos, autoridades responsables, sujetos de consulta, objetivo y materia de la consulta, grupos de observadores, apoyo técnico de otras instituciones, y se definieron las fechas de la consulta y

sus fases: a) realización y emisión de la convocatoria; b) fase informativa; c) fase deliberativa; d) fase de diálogo y acuerdos; e) fase de sistematización de resultados; y f) entrega de dictamen.

55. En esa línea, el Tribunal Pleno estimó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el convenio antes mencionado, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.
56. Con base en dicho precedente, el Tribunal Pleno consideró que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:
 - a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
 - b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
 - c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa -que resulta fundamental- los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
 - d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
 - e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.
57. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar la Ley de los Derechos Indígenas (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa mencionada.
58. En primer lugar, es necesario determinar si en el caso concreto el Decreto número 265 es susceptible de afectar directamente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, pues de esto depende la procedencia o improcedencia de la consulta a la que habría estado obligado el órgano legislativo local. En segundo lugar, de ser el caso, será necesario analizar si el Poder Legislativo del Estado previó una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar a los pueblos y comunidades originarios del Estado.
59. De las modificaciones impuestas mediante Decreto número 265, se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León reformó la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León; la denominación del Título Segundo (De los derechos indígenas) y sus Capítulos I (De las culturas, identidades y formas de representación) y V (De la vivienda, servicios sociales básicos y hábitat); la denominación del Título Tercero (Del acceso a la jurisdicción del Estado), del Título Cuarto (Del sistema de información indígena); también que reformó los artículos 1 al 37.
60. Asimismo, se adicionaron los artículos 2 Bis, 2 Bis 1, 3 Bis, 3 Bis 1, 5 Bis, 6 Bis, 9 Bis, 13 Bis, 13 Bis 1, 27 Bis, 27 Bis 1, 31 Bis y un Título Quinto que se denomina "De la coordinación con las instancias nacionales" conformado por un Capítulo Único y un artículo 37 Bis.
61. A continuación se sintetizarán los artículos referidos con la finalidad de determinar si procede o no llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios del Estado de Nuevo León.
 - De los artículos 1, 2, 2 Bis, 2 Bis 1, 3, 3 Bis, 3 Bis 1, se advierte el criterio de aplicación de dicha ley. Asimismo, se les reconoce el derecho a los indígenas y a las comunidades afromexicanas a ejercer sus tradiciones libres de toda discriminación. También el derecho a la protección contra la asimilación. Asimismo, se establece su derecho a recibir asistencia financiera y técnica para el goce y disfrute de sus derechos humanos. Finalmente, se definen algunos conceptos como: afromexicanas; Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas; derechos humanos y derechos específicos; indígenas; Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y Municipios.
 - En los artículos 4, 5, 5 Bis, 6, 6 Bis, 7, 8, 9 y 9 Bis, se les reconoce los derechos lingüísticos, culturales, de identidad y políticos (capítulo I).
 - En los artículos 10, 11, 12, 13, 13 Bis, 13 Bis 1, se reconoce el derecho a la educación Intercultural (capítulo II).
 - En los artículos 14, 15, 16 y 17 se reconocen los derechos laborales (capítulo III).
 - En los artículos 18, 19, 20 y 21 se reconoce el derecho a la salud (capítulo IV).
 - En los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27 se reconocen los derechos de propiedad, servicios públicos y ambientales (capítulo V).
 - En los artículos 26, 27, 27 Bis, 27 Bis 1, se reconoce el derecho a establecer medios de comunicación en sus lenguas con contenidos propios (capítulo VI).
 - El artículo 28 reconoce su derecho a la consulta (consulta VII).
 - En los artículos 29 y 30 se desprende que se promoverán campañas de registro civil entre los indígenas y las comunidades afromexicanas (capítulo VIII).
 - En los artículos 31 y 31 Bis, 32, 33, 34 se reconoce el derecho al acceso a la justicia (capítulo Único).
 - En los artículos 35, 36, 37 se desprende la implementación y operación de un sistema para las personas indígenas y afromexicanas con las dependencias federales y locales competentes, a fin de identificar lo relativo a sus

particularidades sociales, económicas, culturales, políticas y de identidad, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia.

- En el artículo 37 Bis se desprende la coordinación de las instancias nacionales para la implementación de políticas públicas a efecto de que se satisfagan sus derechos (capítulo único).

62. Tal como se advierte de los artículos sintetizados, el legislador local les reconoció diversos derechos a los grupos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Nuevo León, así como los criterios para su aplicación. Es decir, el derecho a ejercer sus tradiciones libres de toda discriminación; el derecho a recibir protección contra toda asimilación y recibir asistencia financiera.
63. Asimismo, se les reconocieron los derechos lingüísticos, culturales, de identidad, políticos, educación, intercultural, laborales, salud, propiedad, servicios públicos, ambientales, a establecer medios de comunicación en sus lenguas con contenidos propios y acceso a la justicia. Además de que regulan el ejercicio del derecho a la consulta indígena, al prever la procedencia de la misma cuando las acciones y medidas que tomen el Estado y los Municipios puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.
64. También se estableció la promoción de campañas de registro civil. La implementación y operación de un sistema para las personas indígenas y afromexicanas con las dependencias federales y locales para identificar sus particularidades para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
65. De todo lo expuesto, es dable advertir que las modificaciones establecidas mediante el Decreto impugnado **sí son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad**. En consecuencia, existía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.
66. Como se observa, no se tratan de meras modificaciones de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en sus derechos humanos y los medios para garantizarlos, como es el mecanismo de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecido en el artículo 28 de la ley impugnada. Por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas.
67. No pasa inadvertido que la pretensión de la legislatura local con esta reforma, de acuerdo a lo sostenido en su exposición de motivos, fue reconocer diversos derechos ya contemplados en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Así como los reconocidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por tanto, reformó y adicionó la Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Nuevo León para armonizarla con las leyes, convenio y declaración antes referidos.
68. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que ello no la exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas de esa entidad antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.
69. De este modo, compartir la postura del Congreso local implicaría que este Tribunal sustituya los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas de esa entidad y valore qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.
70. Como ha quedado expuesto, el hecho de que la consulta sea previa implica que se realice durante la primera etapa del procedimiento legislativo como una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.
71. Como se ha señalado, los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, en forma previa y durante la consulta. Debe buscarse que en todo momento tengan conocimiento de los posibles riesgos, efectos o consecuencias, a fin de que estén en aptitud de aportar su visión.
72. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tiene asidero en el artículo 2º, apartado B, de la Constitución Federal, específicamente, al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.
73. Entonces, para que podamos hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.
74. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar -conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres- a las personas que integran una comunidad.
75. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, al no hacerlo, se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.
76. Este mandato constitucional no se colma con la mera reproducción de lo previsto en la Norma Fundamental. Por el contrario, los alcances del artículo 2º constitucional son mucho más amplios: exigen que el legislador local desarrolle el contenido de los principios constitucionales adaptándolos a la realidad particular de los Estados, y ello únicamente se logra en colaboración con los pueblos originarios.

77. De esta manera, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.
78. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contenga modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta previa indígena y/o afromexicana. Pues en dicho Decreto le son reconocidos diversos derechos y se establecen diferentes medidas para garantizarlos. Además de que regulan el acceso a un derecho que este Alto Tribunal ha considerado fundamental por su relación con el derecho a la autodeterminación, esto es, el derecho a la consulta.
79. Por tanto, el legislador del Estado de Nuevo León estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y comunidades indígenas del Estado para que se conocieran las inquietudes y sus necesidades particulares y hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos. Es por tanto que esa normatividad tiene una repercusión en aquellos pueblos y comunidades.
80. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si el Poder Legislativo consultó a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad.
81. De la revisión de las documentales que remitió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León junto con el informe solicitado, que dan cuenta del proceso legislativo que dio origen al Decreto número 265, no existe evidencia alguna de que ese Poder haya previsto una fase adicional en su proceso legislativo con el fin de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los individuos, pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Nuevo León.
82. Lo anterior es así, ya que la diputada Claudia Tapia Castelo **fue quien presentó** la iniciativa de proyecto de Decreto para reformar la Constitución local y la entonces Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León **ante el** Presidente del Congreso del Estado y finalmente, **turnada** a la Comisión de Legislación el doce de febrero de dos mil diecinueve para su estudio y dictamen.
83. Posteriormente, mediante dictamen de diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, **la Comisión consideró pertinente la reforma a la Ley** de los Derechos Indígenas para que sea acorde a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución local y con la finalidad de armonizarla con las leyes generales y tratados internacionales en la materia. Sin embargo, excluyó la parte en la que se proponía reformar la Constitución local, porque era competencia de otra Comisión, además de requerir el trámite de doble vuelta. Asimismo, sustituir el término de afrodescendiente por el de afromexicano, ya que dicho término es el reconocido en el artículo 2 de la Constitución Federal.
84. Posteriormente, se aprobó el dictamen por el Congreso local y se envió al Ejecutivo local mediante el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve para su promulgación y publicación.
85. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo esta Suprema Corte concluye que el Poder Legislativo local no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, libre, culturalmente adecuada y de buena fe a las comunidades indígenas de esa entidad federativa antes de reformar y adicionar diversas disposiciones de la ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.
86. Por lo que, ante la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto número 265, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, precisamente, por contravenir el derecho a la consulta indígena prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificada por México en agosto de mil novecientos noventa.
87. Finalmente, al resultar fundado este concepto de invalidez, que condujo a la invalidez del Decreto número 265 por vicios en el procedimiento legislativo, es innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos(16).

VII. EFECTOS

88. De conformidad con el artículo 73, en relación con el artículo 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia(17), la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, sin perjuicio de que pueda llevar a cabo la consulta previa a las personas indígenas y comunidades afromexicanas de la entidad federativa en un tiempo menor.
89. En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad 201/2020(18), fallada en sesión de diez de noviembre de dos mil veinte, en la cual este Tribunal Pleno estableció, por una parte, que el motivo de otorgar dicho plazo era con la finalidad de que no se privara a los pueblos y comunidades indígenas de los posibles efectos benéficos de las normas declaradas inválidas; y por otra, que se otorgaban los doce meses en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID19).
90. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Núm. 265 por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de la misma, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte, en los términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales eliminando cualquier expresión subjetiva, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 265 por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de la misma, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez

Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, tal como se resolvió la acción de inconstitucionalidad 201/2020. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinte.

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

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 123/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintitrés de febrero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2020.

En sesión virtual de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.

En el que se declaró la **invalidez del Decreto Núm. 265**, por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León), **también la denominación de varios de sus títulos, así como diversos artículos de ésta**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

Lo anterior, en atención a que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, durante el proceso legislativo del Decreto declarado inválido, tenía la obligación de realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de esa entidad, de forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, mediante sus representantes o autoridades tradicionales, lo que no aconteció.

Esto pues, emitió normas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad; pues en dicho Decreto le fueron reconocidos diversos derechos y se establecieron diferentes medidas para garantizarlos. Además, se reguló el acceso al derecho fundamental a la consulta, el cual se relaciona con el derecho a la autodeterminación.

Por tanto, se determinó que el legislador del Estado de Nuevo León **estaba obligado a prever una fase adicional en el proceso legislativo para consultar a los pueblos y comunidades indígenas** del Estado para que se conocieran las inquietudes y sus necesidades particulares y hacerlos partícipes en la creación de medidas más eficaces para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Así pues, con base en los precedentes de este Tribunal Pleno, se señaló que **el proceso de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas, como es el caso particular, debe observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa que resulta fundamental- los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Una vez precisado lo anterior, de manera respetuosa debo señalar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, esto es declarar la invalidez del Decreto impugnado, mediante el cual se reformó la denominación de la propia Ley y de varios de los títulos y diversos artículos de la ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León; en tanto que, **incide directamente** en la forma de organización y autonomías de los grupos indígenas y afromexicanos de la entidad; lo cierto es que **me separo del estándar mínimo que se establece para el desahogo de la consulta, en particular de la fase preconsultiva.**

Esto pues, considero que los méritos de cada proceso legislativo deben analizarse en el caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que sería un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas y afromexicanas del país.

Ello es así, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado conforme a los precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; **pero que no cumpla con el estándar específico de preconsulta referido en la sentencia,** conforme a la cual se permite la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, **la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, los cuales deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas; lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez** de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses indígenas.

De ahí, que la fase preconsultiva que se propone, específicamente en lo relativo a que la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos **se deberán definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas,** podría ser un obstáculo para la consecución del objetivo de realizar consultas en términos de lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, pues al establecer cuestiones tan precisas respecto de cómo se debe llevar a cabo la consulta, **crea un estándar demasiado elevado y poco fácil de cumplir.**

Similares consideraciones expresé al formular voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión virtual de veinte de abril de dos mil veinte.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA,** SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 123/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a uno de julio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

1 El artículo único del Decreto señala lo siguiente: Se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León; la denominación del Título Segundo (De los derechos indígenas) y su Capítulo I (De las culturas, identidades y formas de representación) y V (De la vivienda, servicios sociales básicos y hábitat); la denominación del Título Tercero (Del acceso a la Jurisdicción del Estado), del Título Cuarto (Del sistema de información indígena); así como los artículos 1 al 37; se adicionan los artículos 2 Bis, 2 Bis 1, 3 Bis, 3 Bis 1, 5 Bis, 6 Bis, 9 Bis, 13 Bis, 13 Bis 1, 27 Bis, 27 Bis 1, 31 Bis y un Título Quinto que se denomina "De la coordinación con las instancias nacionales" conformado por un Capítulo Único y un artículo 37 Bis; todos de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León, para quedar como sigue: (...)

2 Capítulo VII

De la consulta

(REFORMADO, P.O. 12 DE FEBRERO DE 2020)

Artículo 28.- Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.

El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen...

3 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; [...].

4 Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

5 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.

6 La Presidenta de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

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

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

8 Esta situación la determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en donde se consideró que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

De este criterio derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. Décima Época. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35. Octubre de 2016. Tomo I. Página: 65.

El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se precisó que una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la

norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

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

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

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

12 Resuelta el día 8 de septiembre de 2020. Se aprobó por unanimidad respecto al estudio de fondo.

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

14 Fallada el 20 de abril de 2020 por unanimidad de once votos en este punto, de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

15 Resuelto el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Ver párrafos 58 a 65 de la sentencia.

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

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

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

18 El apartado de efectos se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, en términos de la acción de inconstitucionalidad 81/2018. El señor ministro González Alcántara Carrancá y la señora ministra Piña Hernández

votaron en contra.