

DOF: 09/02/2023

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 111/2020, 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 111/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO

Vo. Bo.
MINISTRA

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al seis de junio de dos mil veintidós.

Cotejó

VISTOS;

Y RESULTANDO

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Por escrito presentado el catorce de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostenta como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de lo siguiente:

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

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** En la demanda la Comisión promovente señaló que el Decreto impugnado transgrede los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** En síntesis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer el siguiente concepto de invalidez:

- El Decreto por el que se modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado de Puebla, publicado el quince de enero de dos mil veinte, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, pues se trata de una modificación legislativa que impacta de forma significativa a dichos pueblos y comunidades, dado que tuvo por objeto crear el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas como institución especializada en la entidad federativa para atender cuestiones relacionadas con ese sector de la población. Por lo tanto, el Estado tenía la obligación de realizar una consulta previa, de buena fe, libre, informada y culturalmente adecuada.
- Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al decreto controvertido, se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros referidos, no obstante que la creación de la entidad referida tendrá un importante papel en la defensa, promoción y protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el Estado.
- Si bien, no pasa inadvertido que se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo, entre la que sobresale la celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, que contó con la participación de diputadas y diputados de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla y, en general, de representantes de los pueblos y comunidades indígenas de diferentes regiones del Estado, de representantes de áreas administrativas del gobierno estatal que atienden a los pueblos y comunidades indígenas a efecto de que intervinieran en el análisis de la iniciativa presentada por el Gobernador de la entidad federativa, quien propuso la creación del multicitado instituto, se estima que la mesa de trabajo no puede considerarse como un procedimiento de consulta que exigen los estándares nacionales e internacionales en la materia, porque no se aprecia que se haya seguido una metodología idónea que hubiese permitido a los integrantes de esos pueblos y comunidades estar en la posibilidad de conocer con antelación y tiempo suficiente el tema sometido a análisis y discusión.
- De la lectura del acta de la sesión de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, celebrada el once de noviembre de dos mil diecinueve, entre otras cuestiones, se observa que se discutió y aprobó realizar una mesa de trabajo para atender la iniciativa del Decreto por el que se reforma la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. En dicho acto se acordó que cada legislador o legisladora tenía que hacer saber e invitar a tres líderes indígenas y así poder participar representando a los distritos y al interior del

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

- Se considera que el tiempo que tuvo el Congreso para convocar a los pueblos y comunidades indígenas de Puebla para asistir a las reuniones de trabajo fue escaso e insuficiente, lo que significa que no se puede asumir que contaron con la participación de los representantes de todas y cada una de las comunidades y de los pueblos originarios y, además, que éstos últimos no tuvieron el tiempo suficiente para comentar, discutir, analizar y prepararse para participar en el evento de forma idónea.
 - Aunado a ello, tampoco se identifica cuál fue el razonamiento para decidir a qué representantes se convocaría a las mesas de trabajo, ya que únicamente se apreció que los legisladores invitarían a tres líderes indígenas, sin que exista certeza de cuáles fueron las autoridades indígenas invitadas, ni cual fue el criterio para elegirlos y si se incluyó a todas las comunidades y pueblos indígenas de Puebla, esto es, si fueron representados en su totalidad y sin exclusión en el evento.
 - Tampoco se repara que se haya tomado en cuenta la diversidad lingüística que caracteriza a la entidad federativa. Bajo esa circunstancia el legislador debió promover y diseñar un conjunto de acciones que permitieran que la información relacionada con la celebración de la mesa de trabajo no excluyera a ninguna comunidad y que se diera en la lengua en la que hablan.
 - Por lo tanto, se colige que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla, ya que la creación del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas se constituye como un acto susceptible de afectarles directamente.
 - Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en el artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas como entidades de interés público. En atención a ello, el legislador local debió realizar una consulta tomando en consideración las necesidades y preocupaciones de los pueblos y comunidades interesados.
4. **CUARTO. Radicación y turno.** Por acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil veinte(1), el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **111/2020** y turnarlo a la Ministra **Yasmín Esquivel Mossa** para que instruyera el trámite respectivo.
5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de dieciocho de febrero de dos mil veinte(2), en el cual ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.
6. **SEXTO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de veinticuatro de agosto(3) y seis de octubre(4), ambos del año dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por rendidos, respectivamente, los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla; se tuvieron por remitidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos solicitados; y en términos de lo ordenado en el acuerdo de seis de octubre de dos mil veinte se ordenó dejar los autos a la vista de las partes para que, en el plazo legal, formularan sus alegatos por escrito.
7. **SÉPTIMO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla en la acción 111/2020.** Mediante oficio depositado el veintidós de julio de dos mil veinte en la oficina de correos de la localidad y recibido el tres de agosto siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Director de Procedimientos Constitucionales de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla, en representación del Gobernador de dicha entidad federativa, compareció para rendir el informe solicitado(5) en donde medularmente señaló lo siguiente:
- El único concepto de invalidez de la accionante debe ser considerado inoperante. Resulta importante establecer en qué casos se deben llevar a cabo consultas a grupos indígenas, toda vez que la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal en la tesis 2011957 ha precisado que no se deben llevar a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino solo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, en consideración a 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. Así se han identificado de forma enunciativa, más no limitativa, una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y, 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.
 - Por 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, sin que la adición del cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los numerales 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y

Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, relativo a la creación del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, se identifique dentro del tipo de situaciones que, en forma de serie, se ha enlistado como aquellas situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas.

- No obstante, para llevar a cabo la reforma a la Ley de Derechos Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, la Legislatura de dicha entidad ha realizado mesas de trabajo, motivo por el cual el Congreso del Estado de Puebla no incumplió con garantizar ese derecho, pues esas mesas cumplen con los requisitos o parámetros mínimos de una consulta indígena para la creación del citado Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.
- Por otra parte, si se toma en consideración que la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su escrito inicial reconoce que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra desarrollada amplia y expresamente el derecho a la consulta previa, libre e informada que tienen los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa, y que por consiguiente debe atenderse a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", del que México es parte, es preciso señalar que la norma constitucional establece el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, solo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.
- Atento a lo anterior, e insistiendo en que no en todos los casos en los que los grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal se debe realizar la consulta a que se refiere el precepto 6 de la OIT, sino solo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así se han identificado de forma enunciativa, más no limitativa, una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas, sin que la adición del cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los numerales del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, se identifique o guarde relación alguna al parámetro de las ya mencionadas.
- Las reformas al decreto impugnado únicamente se han concretado a reconocer a las comunidades afromexicanas como sujetos de protección de la ley, y la creación de un organismo público descentralizado, especializado en atender los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos en la entidad federativa. Tales cuestiones no afectan en la medida o proporción a que se refieren las situaciones genéricas consideradas de alto impacto para las comunidades indígenas, pues incluso reconoce a las comunidades afromexicanas, lo cual no requiere de consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas, además de que tales reformas se encuentran abismalmente distanciadas de tratarse de afectaciones directas a dichas comunidades en cuanto a: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y, 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.
- No obstante, para llevar a cabo la reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, el Congreso local ha realizado mesas de trabajo que fungieron como consulta indígena, por lo que no se incumplió con garantizar ese derecho pues tales mesas de trabajo cumplen con los requisitos o parámetros de una consulta indígena para la creación del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.
- La Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, en fecha catorce de noviembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la mesa de trabajo dispuesta en el orden del día de once de noviembre de dos mil diecinueve, la que contó con la participación de diputadas y diputados de la propia Comisión y, en general, de representantes de los pueblos y comunidades indígenas, a efecto de que intervinieran en el análisis de la iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo del Estado de Puebla.
- Si bien, se advierte que dicho acto no se llevó a cabo en la lengua original de los pueblos y comunidades indígenas que participaron, tampoco se advierte que este sea un requisito de validez por no considerarlo los estándares a que se refieren los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como tampoco la Recomendación General 27/2019. En tal razón, las mesas de trabajo llevadas a cabo por la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, al haberse celebrado antes de la discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de vigencia del citado decreto, así como culturalmente adecuada a través de sus representantes, cumplen con los requisitos esenciales de la consulta indígena, esto es: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe.

8. **OCTAVO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** Mediante oficio recibido el diecinueve de agosto de dos mil veinte mediante "Buzón Judicial" en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Secretaría General del Congreso del Estado de Puebla, rindió el siguiente informe(6), donde en síntesis manifestó:

- La Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, emitió el Acuerdo 334/2019, por el que se admite la iniciativa de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, presentada por el Secretario General de Gobierno, por acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, de fecha cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.
- Los integrantes de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Puebla emitieron el acuerdo 462/2019, de fecha cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, por el que se turnó la iniciativa de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla a la Comisión de Asuntos Indígenas para su estudio y resolución.
- El once de noviembre de dos mil diecinueve, las diputadas y los diputados de la Comisión de

Pueblos Indígenas del Estado de Puebla, acordaron celebrar una mesa de trabajo el catorce de noviembre de dos mil diecinueve.

- El catorce de noviembre de dos mil diecinueve tuvo lugar la mesa de trabajo sobre la iniciativa para la creación del Instituto Estatal de los Pueblos Indígenas, en la que participaron dieciocho representantes de comunidades indígenas de los municipios: Zacatlán, Olintla, Huehuetla, Cuetzalán, Zapotitlán de Méndez, Huitzilán de Serdán, Tehuacán, Atlixco, Cholula, Tepextlaxco, San Sebastián Tlacotepec, Coxcatlán, Juan N. Méndez, Amixtlán, Vicente Guerrero, Coyomeapan, Pahuatlán, la Junta auxiliar de San Miguel Canoa de Puebla y la Junta Auxiliar de Santa María Coapan de Tehuacán, en el cual participaron los representantes de las Comunidades indígenas.
- El veinte de noviembre de dos mil diecinueve diversos ciudadanos y funcionarios públicos de los juzgados indígenas de Huehuetla, Cuetzalán del Progreso y Tlacotepec de Porfirio Díaz, presentaron un escrito en el marco del estudio y análisis de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado por virtud de la cual se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, celebrada en la sede del Poder Legislativo el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, realizando dos propuestas de inclusión a las fracciones IV y XIII del artículo 83 sobre las atribuciones y funciones del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, así como agregar el inciso I) del numeral 91.
- El veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve diversos ciudadanos integrantes de los pueblos indígenas Tutunaku, Nahua y Mazateco, presentaron sus propuestas en materia de procuración y administración de justicia, específicamente al artículo 83, fracción XLVIII.
- El cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Puebla aprobó la Minuta con Decreto de Ley, por virtud del cual se adicionan el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los numerales 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.
- Lo sostenido en el concepto de invalidez es inoperante pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo establece en su artículo 2º, fracción IX, la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.
- En el presente caso, las adiciones del Decreto impugnado no encuadran en la obligación constitucional establecida en la fracción referida, por lo que no existe la obligación constitucional de realizar consulta a los pueblos originarios.
- Por otro lado, la actora sostiene que el Congreso del Estado no realizó la consulta previa que establece el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la ratificación del mencionado Convenio adolece de diversas deficiencias constitucionales.
- El artículo 133 de la Constitución Federal dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y al parecer el procedimiento de ratificación del Convenio 169 de la OIT, según la publicación del Diario Oficial de la Federación de tres de agosto de mil novecientos noventa, no se realizó de acuerdo a lo que dispone el citado numeral 133 constitucional, pues solo se publicó la ratificación y no el texto del Convenio 169, lo que significa que no se hizo del conocimiento del pueblo mexicano el texto íntegro del citado convenio, por lo tanto no se puede dar plena validez al mismo, ni utilizar como fundamento jurídico para impugnar las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, por lo que lo alegado por la Comisión accionante es inoperante.
- En el supuesto de conceder que el Convenio 169 de la OIT sea válido y aplicable, el Congreso del Estado de Puebla, a través de la Comisión de Asuntos Indígenas convocó a una mesa de trabajo sobre la iniciativa para la creación del Instituto Estatal de los Pueblos Indígenas, que se realizó el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, donde participaron dieciocho representantes de municipios y comunidades indígenas.
- Derivado de la mesa de trabajo, instituciones y representantes de grupos indígenas presentaron escritos que incluían las propuestas, por lo que la mesa de trabajo tuvo frutos al cumplir con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, ya que éstos tuvieron la oportunidad de conocer la iniciativa de adiciones de la Ley impugnada, lo que se traduce como una consulta previa a la aprobación de las adiciones impugnadas, ya que la invitación para participar fue de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, por lo que el Congreso del Estado de Puebla por conducto de la Comisión de Asuntos Indígenas sí cumplió con la consulta previa a los pueblos indígenas, por lo que es inoperante la acción de inconstitucionalidad.

9. **NOVENO. Pedimentos del Fiscal General de la República y del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

10. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veinte(7), la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. **PRIMERO. Competencia.** 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), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(8); y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación(9), en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos

mil trece(10), toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el "Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el quince de enero de dos mil veinte, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(11) establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.
13. El "Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla", fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, por lo que **el plazo para promover la demanda inició el jueves dieciséis de enero de dos mil veinte y venció el catorce de febrero del mismo año**, lo cual se muestra en el siguiente calendario.

ENERO DE 2020						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15(12)	16(13)	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

FEBRERO DE 2020						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14(14)	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29

14. Dado que la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **viernes catorce de febrero de dos mil veinte** se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.
15. **TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal(15), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que estime violatorias de los derechos humanos.
16. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia(16), el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlos. Por su parte, el numeral 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos(17) confiere a la persona que presida esa institución, la facultad expresa de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.
17. En el caso, la demanda se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó mediante el acuerdo de designación emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República(18), en contra del "Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, por estimar que resulta violatorio del derecho humano de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
18. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser promovida la presente acción de inconstitucionalidad por un ente legitimado para ello, a través de la persona que legalmente lo representa.
19. **CUARTO. Causas de improcedencia.** De oficio este Tribunal Pleno advierte que, por lo que respecta al artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, debe decretarse su sobreseimiento por haber cesado sus efectos.

20. El artículo 65, primer párrafo(19), de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán las causales de improcedencia establecidas en el diverso 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del numeral 20 de ese ordenamiento.
21. De lo anterior se desprende que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando haya cesado sus efectos la norma impugnada, por lo que en el caso de que esa causa de improcedencia sobrevenga durante el procedimiento debe sobreseerse en el juicio, según lo ordenado en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia(20).
22. Ha sido criterio de este Tribunal Pleno 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 cuando se satisfacen, 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.
23. Por cuanto hace al primer aspecto, se ha sostenido que este 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. Lo anterior tiene sustento en la **jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)**, de rubro **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO"**.(21)
24. Es necesario precisar que, tratándose de normas de naturaleza penal, no es conducente declarar la improcedencia o el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos ya que, en términos de los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley Reglamentaria de la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con las normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Lo anterior encuentra sustento en la **tesis P. IV/2014 (10a.)**, de rubro **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."**(22)
25. En este contexto se advierte que, la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, fue reformada por el Congreso de esa entidad federativa por virtud del Decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial local, para adicionar como facultad del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, el emprender programas, proyectos y acciones para la enseñanza de las lenguas indígenas del Estado, en coordinación con las instancias competentes. Para mayor claridad se resalta la adición en comento en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla	
Texto del Decreto impugnado.	Texto del Decreto publicado el ocho de noviembre de dos mil veintiuno.
ARTÍCULO 85.- Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones: (...) XLI. Emprender programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del estado, en coordinación con las instancias competentes; y promover las acciones afirmativas necesarias para que éstas garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita a la población indígena el ejercicio efectivo de sus derechos; (...)	ARTÍCULO 85.- Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones: (...) XLI. Emprender programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, enseñanza , fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del estado, en coordinación con las instancias competentes; y promover las acciones afirmativas necesarias para que éstas garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita a la población indígena el ejercicio efectivo de sus derechos; (...)

26. Se observa que la adición hecha por el Congreso local, si bien no disminuyó las facultades del Instituto Poblano de Pueblos Indígenas previstas en la citada fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, si incorporó en favor de éste una nueva atribución, lo que hace que el sentido normativo del citado precepto sea distinto en comparación al que tenía en su primigenia redacción.
27. Ahora bien, en el artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se reforma la fracción XLI del numeral 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla(23), publicado el ocho de

noviembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad Federativa, se aprecia que la adición en comento entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el nueve de noviembre de esa anualidad, por lo que se concluye que el sentido normativo de la fracción XLI del artículo 85 de la Ley en cuestión actualmente es distinto al de su texto original.

28. En vista de que la reforma a la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla constituye un nuevo acto legislativo, al derivar de un proceso legislativo que dio lugar a una modificación que produjo un cambio en su sentido normativo, se decreta el sobreseimiento del precepto en cuestión.
29. Al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia, ni advertirse de oficio por este Tribunal la actualización de alguna otra, se continúa con el estudio del asunto.
30. **QUINTO. Precisión de las normas impugnadas.** De la demanda se advierte que se solicita la invalidez total del "Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.
31. No obstante, en vista del sobreseimiento decretado en el apartado que antecede, se excluirá del estudio la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.
32. **SEXTO. Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el Decreto por el que se modificó la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, transgrede el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes pues, a pesar de que se trató de una modificación legislativa que impacta significativamente en tales pueblos y comunidades, pues tuvo por objeto crear al Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas como institución especializada en la entidad federativa para atender cuestiones relacionadas con ese sector de la población, el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la referida consulta indígena de forma previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.
33. El Decreto impugnado adicionó un cuarto párrafo al artículo 2, así como los numerales 81 a 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, para establecer lo siguiente:

"Artículo 2. [...]"

Se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanos, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural del Estado. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores de esta ley, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

CAPÍTULO XII

DEL INSTITUTO POBLANO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

SECCIÓN I

DE LA NATURALEZA, OBJETO Y FUNCIONES DEL INSTITUTO POBLANO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

ARTÍCULO 81.- *El Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo el Instituto, es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propios y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de Puebla.*

ARTÍCULO 82.- *El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo del Estado en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.*

ARTÍCULO 83.- *Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público; en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia, así como el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.*

Los pueblos indígenas y afromexicanos, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.

ARTÍCULO 84.- *El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios:*

I. Respetar, observar, y promover el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del Estado, así como su diversidad cultural, social, política y económica;

II. Garantizar el reconocimiento y respeto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y, como una expresión de ésta, la autonomía, de conformidad con lo establecido en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

III. Promover una relación justa y simétrica de los diversos pueblos que componen al Estado de Puebla, así como la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, intercultural, tolerante y respetuosa de la diversidad de pueblos y culturas que conforman el Estado;

IV. Garantizar y promover la integralidad, transversalidad e interculturalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Estatal para el reconocimiento, respeto e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicanos;

V. Fomentar el desarrollo sostenible para el uso racional de los recursos naturales de las regiones y territorios indígenas, con pleno respeto a sus derechos, sin arriesgar o dañar el patrimonio de las generaciones futuras;

VI. Incluir el enfoque de igualdad de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Estatal para la promoción y ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas y afromexicanas;

VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo del Estado promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y

VIII. Garantizar y promover el pluralismo jurídico que obliga a analizar la situación de los pueblos indígenas desde sus propios sistemas normativos que parten y tienen diferentes concepciones sobre el ejercicio del gobierno comunitario, en un marco de coordinación y respeto con el sistema jurídico estatal.

ARTÍCULO 85.- Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

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

II. Aprobar y participar, en coordinación con las instancias competentes, en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal con relación a los pueblos indígenas y afromexicanos, garantizando la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social, cultural, política, lingüística y de género;

III. Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Para este efecto, se deberá establecer un diálogo sostenido e incluyente con los pueblos indígenas y afromexicanos, como sujetos de derecho público y mediante una relación de respeto e igualdad, para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe;

IV. Promover, fortalecer y coadyuvar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Asimismo, impulsar y fortalecer las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales de dichos pueblos;

V. Realizar acciones para el diseño y la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos:

a) De colaboración y coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

b) De coordinación con los Ayuntamientos y comunidades;

c) De diálogo, coordinación y participación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, y

d) De concertación con los sectores social y privado, así como con organismos internacionales.

VI. Proponer, promover e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos;

VII. Elaborar, proponer y promover las propuestas de reformas constitucionales, legales e institucionales, que se requieran para dar pleno reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos;

VIII. Formular y ejecutar, en coordinación con los pueblos indígenas y afromexicanos, los programas para la investigación, capacitación, defensa y promoción de los derechos de dichos pueblos;

IX. Garantizar, promover e instrumentar las medidas y acciones para el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de las mujeres indígenas y afromexicanas, así como fortalecer su participación en todos los ámbitos, reconociendo sus aportes e incorporando sus propias visiones y propuestas;

X. Promover el reconocimiento, respeto y protección de las niñas, niños y jóvenes indígenas y afromexicanos, personas mayores, personas con discapacidad, personas con diversas identidades y preferencias sexuales y de género, así como cualquier otro sector en situación de vulnerabilidad o víctima de violencia y discriminación de dichos pueblos;

XI. Promover las medidas necesarias para el reconocimiento y respeto de los derechos de la población indígena y afromexicana migrante, tanto a nivel nacional como en el extranjero, con especial énfasis de la población jornalera agrícola;

XII. Promover el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos afromexicanos y establecer las políticas, programas y acciones para su desarrollo integral y sostenible;

XIII. Apoyar y coadyuvar, en coordinación con las instancias competentes, al acceso efectivo de los pueblos indígenas y sus integrantes a la jurisdicción del Estado, y que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte se tomen en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales, en particular sus lenguas, en el marco del pluralismo jurídico;

XIV. Promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales;

XV. Apoyar los procesos de reconocimiento, protección, defensa y conservación de las tierras, territorios, bienes y recursos naturales de los pueblos indígenas y afromexicanos, de conformidad con la normatividad aplicable;

XVI. Promover e instrumentar las medidas pertinentes, en coordinación con las instancias competentes, los pueblos indígenas y afromexicanos, para la conservación y protección de la integridad de la biodiversidad y el medio ambiente de dichos pueblos, a fin de generar y mantener modos de vida sostenibles y hacer frente a las consecuencias adversas del cambio climático;

XVII. Coadyuvar, mediar y orientar, en coordinación con las instancias competentes, en la atención y resolución de los conflictos territoriales, agrarios, sociales, políticos y de otra índole, en las regiones indígenas y afromexicanas del Estado;

XVIII. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, en coordinación con las instancias competentes, y hacer recomendaciones para garantizar el reconocimiento, protección e implementación de los derechos, así como para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de dichos pueblos;

XIX. Realizar, publicar, difundir y promover las investigaciones y estudios relativos a los pueblos indígenas y afromexicanos, así como conservar los acervos del patrimonio cultural e intelectual de dichos pueblos, con las instancias competentes que correspondan;

XX. Apoyar y fortalecer los procesos de reconstitución y desarrollo con cultura e identidad de los referidos pueblos;

XXI. Instrumentar, gestionar, instalar, promover y ejecutar, en coordinación con las instancias competentes, las medidas necesarias para brindar mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la infraestructura comunitaria, tales como vías de comunicación, escuelas, vivienda, puentes, electrificación, agua potable, drenaje, saneamiento y en general todo tipo de infraestructura, que permitan la integración y reconstitución territorial de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como el fortalecimiento de su gobernanza, organización regional y capacidad económica productiva;

XXII. Apoyar, capacitar y asesorar a las autoridades y representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y a sus integrantes, en la atención de los asuntos relacionados con el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos;

XXIII. Ser el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito estatal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;

XXIV. Asesorar y apoyar en los asuntos relativos a los pueblos indígenas y afromexicanos, a las instituciones Estatales, así como a los municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;

XXV. Instrumentar, operar, ejecutar y evaluar planes, programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos indígenas y afromexicanos;

XXVI. Elaborar, gestionar, impulsar, dar seguimiento y evaluar, de manera conjunta y coordinada con los pueblos interesados, los Planes Integrales de Desarrollo Regional de los Pueblos Indígenas;

XXVII. Apoyar, impulsar y fortalecer las economías locales y las actividades productivas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, mediante acciones que permitan lograr la suficiencia de ingresos económicos, la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su capacidad productiva, así como asegurar el acceso justo y equitativo a los sistemas de abasto, comercialización y financiamiento;

XXVIII. Apoyar e impulsar, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal competentes, los sistemas agrícolas tradicionales y los cultivos básicos, en especial, el sistema de la milpa, para lograr la seguridad, autosuficiencia y soberanía alimentaria;

XXIX. Participar, representar y formar parte de organismos, foros e instancias internacionales relacionados con el objeto del Instituto, en coordinación con las instancias competentes;

XXX. Desarrollar programas de formación y capacitación en todos los asuntos relativos a los pueblos indígenas y afromexicanos, destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como para los municipios, con el fin de proporcionar una atención pertinente y de calidad a dichos pueblos;

XXXI. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los otros poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos municipales, las organizaciones de la sociedad civil, así como las instancias internacionales, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos indígenas y afromexicanos;

XXXII. Concertar acciones con los sectores social y privado, en coordinación con los pueblos indígenas y afromexicano (sic), para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de dichos pueblos;

XXXIII. Establecer las bases para integrar y operar un Sistema de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y afromexicanas, que contenga entre otros, un catálogo con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público;

XXXIV. Participar, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas, en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos que se destinará a los pueblos indígenas y afromexicanos; mismos que el Ejecutivo enviará al Congreso del Estado para su aprobación;

XXXV. Gestionar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar los recursos presupuestales para promover y garantizar el reconocimiento e implementación de los derechos y el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos indígenas y afromexicanos, bajo criterios justos y compensatorios;

XXXVI. Emitir recomendaciones y propuestas para el debido ejercicio y rendición de cuentas del presupuesto destinado a la atención de los pueblos indígenas y afromexicanos;

XXXVII. Llevar a cabo las transferencias de recursos a los pueblos, comunidades y municipios indígenas, a través de sus autoridades o instituciones representativas para la implementación de sus derechos y su desarrollo integral, intercultural y sostenible;

XXXVIII. Crear Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas en las regiones indígenas, para promover y ejecutar las medidas pertinentes y necesarias para la defensa e implementación de los derechos, así como el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas y afromexicano (sic). Dichas regiones serán de atención especial y prioritaria para la Administración Pública Estatal;

XXXIX. Promover y adoptar las medidas, en conjunto con los pueblos indígenas y afromexicano (sic), para la preservación, protección, revitalización y transmisión a las futuras generaciones de su patrimonio cultural, material e inmaterial; sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales, así como, todos los elementos que constituyan la cultura e identidad de dichos pueblos;

XL. Promover, adoptar y garantizar las medidas correspondientes para mantener, proteger y desarrollar la propiedad intelectual, colectiva e individual, con relación a dicho patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales;

XLI. Emprender programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del estado, en coordinación con las instancias competentes; y promover las acciones afirmativas necesarias para que éstas garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita a la población indígena el ejercicio efectivo de sus derechos;(24)

XLII. Coordinar con las instancias correspondientes, el reconocimiento y la implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como participar en la elaboración de los planes y programas de estudio, y materiales didácticos específicos dirigidos a los pueblos indígenas, con la finalidad de fortalecer las culturas, historias, identidades, instituciones y formas de organización de dichos pueblos;

XLIII. Crear los espacios necesarios y dignos para la atención integral e intercultural de los niños, niñas y jóvenes indígenas y afromexicanos, tanto en sus regiones como fuera de ellas;

XLIV. Promover el mantenimiento, fortalecimiento y ejercicio de la medicina tradicional de los pueblos indígenas, a través de sus instituciones, saberes y prácticas de salud, incluida la conservación de plantas medicinales, animales, minerales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital;

XLV. Promover e impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud del Estado de Puebla y los Servicios de Salud del Estado de Puebla, el acceso de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como de sus integrantes a los servicios de salud con pertinencia cultural, lingüística y de género, sin discriminación alguna;

XLVI. Apoyar y coadyuvar para el reconocimiento institucional de quienes ejercen la medicina tradicional en sus diferentes modalidades, así como la formación del personal médico en la materia, con perspectiva intercultural;

XLVII. Coadyuvar con los pueblos indígenas para que estos puedan adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información haciendo uso de sus culturas e idiomas; así como, para acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto por las leyes en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;

XLVIII. Coadyuvar con la Secretaría de Igualdad Sustantiva, de acuerdo con lo establecido en la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla, para promover la participación de las mujeres indígenas en las acciones de las autoridades estatales, y municipales para la prevención, protección, sanción y erradicación de todas las formas de discriminación y violencia cometidas contra las mujeres y niñas indígenas y afromexicanas;

XLIX. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la procuración y el respeto de los derechos sociales y culturales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; considerando los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico;

L. Instruir la gestión de intérpretes, para apoyar a las y los integrantes de comunidades y pueblos indígenas que así lo soliciten, respecto de la defensa de sus derechos o cualquier otro asunto ante autoridades federales, estatales y municipales;

LI. Emitir criterios para la utilización de marcas registradas que deriven de los programas a su cargo y de los productos que se generen por parte de los beneficiarios;

LII. Coadyuvar en la atención y respuesta a las solicitudes de información, quejas y recomendaciones, respecto de los asuntos de su competencia, que emitan tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y demás autoridades en la materia;

LIII. Apoyar la formación y acreditación profesional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas nacionales y en español, contempladas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

LIV. Coadyuvar para garantizar que en todos los actos públicos de los Ayuntamientos considerados con población indígena, haya un traductor de lenguas indígenas, y

LV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 86.- Para dar cumplimiento a la fracción XXXIII del artículo 85 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

ARTÍCULO 87.- En el ejercicio de sus atribuciones y facultades, el Instituto respetará las instituciones, órganos, normas, procedimientos y formas de organización con que cada pueblo y comunidad cuente para la toma de decisiones, en el marco del pluralismo jurídico.

Para estos efectos, se reconoce a las asambleas municipales y comunitarias de cada Pueblo y Comunidad Indígena y afromexicanas, así como a las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades; elegidas y nombradas de conformidad con sus sistemas normativos, como la máxima autoridad en la toma de decisiones.

ARTÍCULO 88.- En su relación con los órganos y autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el Instituto reconocerá y respetará las formalidades propias establecidas por los sistemas normativos de dichos pueblos y comunidades, debiendo surtir los efectos legales correspondientes.

ARTÍCULO 89.- Esta Ley se interpretará de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia y la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

ARTÍCULO 90.- Será aplicable con respecto al funcionamiento y operación del Instituto, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, en lo que no se oponga a esta Ley.

SECCIÓN II

DE LOS ÓRGANOS Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO POBLANO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

ARTÍCULO 91.- El Instituto contará con los Órganos siguientes:

I. Una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno;

II. Una Dirección General, como órgano de administración;

III. Un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afromexicanos, y

IV. Las Oficinas de Representación del Instituto, como órganos de atención en las regiones o municipios, en las que así se requiera.

El Instituto tendrá las áreas administrativas necesarias para garantizar la atención transversal en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, los Poderes Estatales y los órganos constitucionales autónomos, así como para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, en particular la libre determinación y autonomía.

ARTÍCULO 92.- La Junta de Gobierno estará integrada por:

I. Una o un Presidente que será la o el Gobernador del Estado;

II. Una o un Presidente Ejecutivo designado por la o el Gobernador del Estado;

III. Con el carácter de vocales, las o los Titulares de cada una de las siguientes Dependencias:

a) Secretaría de Gobernación;

b) Secretaría de Planeación y Finanzas;

c) Secretaría de Desarrollo Rural;

d) Secretaría de Salud;

e) Secretaría de Educación;

f) Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial;

g) Secretaría de Bienestar;

h) Secretaría de Igualdad Sustantiva;

i) Secretaría de Turismo;

j) Secretaría de Economía;

k) Secretaría de Infraestructura, y

l) Secretaría del Trabajo.

IV. Un representante del Consejo Estatal de Pueblos Indígenas de conformidad con la fracción I del artículo 98 de este ordenamiento.

La persona que presida la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado, participará como invitado permanente con derecho a voz, sin voto.

En los casos a los que se refieren las fracciones I y II, cada miembro propietario contará con un suplente. Los suplentes tendrán derecho a voz y voto en ausencia de su titular.

La Junta de Gobierno designará a un Secretario Técnico.

La o el Presidente Ejecutivo, a propuesta de la o el Director General, podrán invitar a las sesiones de la Junta de Gobierno a representantes de instituciones públicas federales, estatales o municipales, así como organizaciones y asociaciones privadas que guarden relación con el objeto del Organismo, quienes tendrán derecho de voz.

Las sesiones deberán convocarse por conducto del Secretario Técnico, con cuando menos cinco días de anticipación en el caso de las ordinarias, y veinticuatro horas de anticipación en el caso de las extraordinarias, debiendo acompañar el orden de día propuesto.

ARTÍCULO 93.- La Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces al año y las extraordinarias que proponga su Presidente, o en su caso, aquellas que convoquen cuando menos tres de sus miembros.

ARTÍCULO 94.- La Junta de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de las y los integrantes presentes, teniendo su Presidente voto de calidad en caso de empate.

ARTÍCULO 95.- La Junta de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere el artículo 52 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, tendrá las siguientes:

I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Instituto y su programa operativo anual, a propuesta de su Director o Directora General;

II. Definir los criterios, prioridades y metas del Instituto;

III. Realizar observaciones y propuestas a los programas, proyectos, estrategias y acciones que las instancias de gobierno integrantes de la misma, realicen con relación a los pueblos indígenas y

afromexicanos, así como el seguimiento y evaluación que corresponda;

IV. Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, con los otros poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado, así como con organismos internacionales, que incluyan la participación de los pueblos indígenas y afromexicanos;

V. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Planeación y Finanzas, las adecuaciones presupuestales a los programas del Instituto que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;

VI. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes;

VII. Autorizar los criterios de distribución, a propuesta del Director o Directora General, del total de los recursos adicionales que se aprueben, en su caso, en la Ley de Egresos del Estado para el reconocimiento e implementación de los derechos, así como el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;

VIII. Aprobar, a propuesta del Director o Directora General del Instituto, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos;

IX. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y

X. Las demás previstas en las disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 96.- *El Director o Directora General del Instituto será designado por la Junta de Gobierno a propuesta del Gobernador del Estado, debiendo reunir los requisitos previstos en el artículo 16 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla.*

Además de los requisitos señalados, el Director o Directora General deberá pertenecer a un pueblo indígena o afromexicanos (sic) y preferentemente hablar una lengua indígena. Asimismo, deberá tener la experiencia y los conocimientos relacionados con el objeto del Instituto, que le permitan desarrollar sus actividades con solvencia profesional y técnica.

ARTÍCULO 97.- *El Director o Directora General del Instituto, además de las facultades y obligaciones que le confiere el artículo 17 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, tendrá las siguientes:*

I. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el buen funcionamiento del Instituto, dando cumplimiento a los fines, atribuciones y funciones establecidas en esta Ley;

II. Construir y mantener una relación de respeto, coordinación y colaboración con los pueblos indígenas y afromexicanos del país, mediante la implementación del diálogo intercultural y la generación de acuerdos constructivos;

III. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto del Instituto;

IV. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial. Tratándose de cualquier acto de dominio, se requerirá la autorización previa de la Junta de Gobierno;

V. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, incluso las que requieran autorización o cláusula especial;

VI. Formular denuncias y querellas cuando a su juicio proceda, así como, comparecer por oficio, al igual que los inferiores jerárquicos inmediatos, a absolver posiciones en términos de la ley procesal que corresponda;

VII. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en materia de amparo;

VIII. Celebrar transacciones en materia judicial y comprometer asuntos en arbitraje;

IX. Propondrá, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de reforma constitucional, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Titular del Ejecutivo del Estado;

X. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;

XI. Dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Estatal de Pueblos Indígenas;

XII. Ejercer el presupuesto del Instituto con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como elaborar el anteproyecto de presupuesto que corresponda;

XIII. Elaborar y presentar el Reglamento Interior, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios del Instituto, y

XIV. Las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta Ley, le delegue la Junta de Gobierno.

ARTÍCULO 98.- El Instituto contará con un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, integrado por:

I. Once representantes de los pueblos indígenas y afromexicanos, de conformidad con las disposiciones legales aplicables derivadas del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Para garantizar la participación de estos pueblos se atenderá a los criterios de autoadscripción acreditada, representatividad y reconocimiento comunitario, etnolingüísticos, distribución geográfica y demográfica. Asimismo, se promoverá la participación igualitaria de las mujeres indígenas;

II. Dos representantes de instituciones académicas y de investigación, especialistas en materia indígena;

III. Dos representantes de organizaciones indígenas que trabajen sobre derechos y desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicanos, y

IV. Quién presida la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado.

Los integrantes a que se refieren (sic) la fracción I serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

Los integrantes de las fracciones II y III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, preferentemente mediante convocatoria.

ARTÍCULO 99.- El Consejo Estatal de Pueblos Indígenas del Instituto analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director o Directora General sobre las políticas, programas y acciones públicas para garantizar el reconocimiento e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo Estatal sesionará de manera trimestral y será presidido por un representante indígena, elegido democráticamente en sesión plenaria del Consejo.

ARTÍCULO 100.- El Instituto contará con Oficinas de Representación, como órganos de atención en las Regiones que se determinen conforme a la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, para la atención integral e intercultural de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Cada Oficina de Representación contará con un Consejo Regional de Pueblos y comunidades Indígenas, que analizará, opinará y hará propuestas sobre las políticas, programas y acciones públicas para el reconocimiento e implementación de los derechos y su desarrollo.

ARTÍCULO 101.- El patrimonio del Instituto se integrará con:

I. Las aportaciones, participaciones, subsidios, transferencias y apoyos que le otorguen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal;

II. Las aportaciones y donaciones que bajo cualquier título, le realicen personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, así como las que reciba a través de fideicomisos en los que se le señale como fideicomisario;

III. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título legal para el cumplimiento de su objeto;

IV. Las utilidades, intereses, dividendos, rendimientos, contraprestaciones y en general, los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal, y

V. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios a su cargo y en cumplimiento de su objeto, que se regirán conforme a las disposiciones legales aplicables.

Los bienes que formen parte del patrimonio del Organismo, se equiparán a los del dominio público y, por lo tanto, serán inembargables, inalienables e imprescriptibles.

ARTÍCULO 102.- El Instituto administrará y dispondrá libremente de su patrimonio para el cumplimiento de su objeto, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados.

ARTÍCULO 103.- Las relaciones laborales entre el Organismo y sus trabajadores, se regirán por la normatividad que resulte aplicable.

ARTÍCULO 104.- La vigilancia del Instituto estará a cargo de un Órgano Interno de Control, designado por la Secretaría de la Función Pública, quien tendrá las facultades que le otorgan la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla y las demás disposiciones aplicables."

34. El concepto de invalidez es **fundado**.

35. Este Tribunal Pleno ha sostenido que el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

36. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en múltiples asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012(25)** donde el municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución local realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce.

37. En dicho precedente se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades se desprende de los postulados del precepto 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que a pesar de que nuestro texto fundamental no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como de los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, se desprende que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
38. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015(26)**, se concluyó que, cuando el objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, es evidente que se tratan de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.
39. Del mismo modo, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014(27)**, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.
40. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017(28)** reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. El Pleno de esta Corte concluyó 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 169 de la OIT, 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.
41. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2016(29)** se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede afectar a los pueblos indígenas de ese Estado por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.
42. De manera similar, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017(30)** declaró la invalidez total del Decreto 534/2017, que contenía las reformas a diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, al no tratarse de meras modificaciones legales de forma, sino de cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.
43. Este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019(31)** invalidó el Decreto Número 203, que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.
44. Finalmente, durante el año dos mil veinte, este Tribunal Pleno continuó el desarrollo de este derecho realizando pronunciamientos destacados en la materia al fallar las acciones de inconstitucionalidad **116/2019 y su acumulada 117/2019(32)**, **81/2018(33)**, **136/2020(34)**, **164/2020(35)**, **127/2019(36)**, **212/2020(37)**, **179/2020(38)** y **180/2020(39)**.
45. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.
46. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero y 2 de la Constitución Federal; así como 6(40) y 7(41) del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.
47. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.(42)
48. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos

de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

49. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:
- A. La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.(43) 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.(44)
 - B. Libre(45).** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.(46)
 - C. 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. 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.
 - E. 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.
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 ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
51. El Pleno ha considerado que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.
52. Por lo tanto, **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.
53. Además, las comunidades y pueblos afromexicanos también deben ser consultados pues conforme al apartado C, del artículo 2 constitucional, se les reconoce como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán los derechos señalados en los apartados A y B del citado precepto, en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.
54. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto adicionar la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa referida.
55. En primer lugar, es necesario determinar si, en el caso concreto, las normas impugnadas son susceptibles 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.

56. Por virtud del Decreto impugnado, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 2, así como los numerales 81 a 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, para establecer, medularmente, lo siguiente:

- Reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural del Estado de Puebla, los que tendrán los derechos previstos en la Ley a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.
- Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público, en los términos establecidos en el artículo 2º de la Constitución Federal, en los instrumentos internacionales en la materia y en la Constitución local, teniendo el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.
- Crear el Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, siendo la autoridad del Poder Ejecutivo del Estado en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos para definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas y garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como su desarrollo integral, sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades.
- Señalar como principios del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas los siguientes:
 - Respetar, observar y promover el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del Estado, así como su diversidad cultural, social, política y económica;
 - Garantizar el reconocimiento y respeto del derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas;
 - Promover una relación justa y simétrica de los diversos pueblos que componen al Estado de Puebla, así como la no discriminación o exclusión social, y la construcción de una sociedad incluyente, plural, intercultural, tolerante y respetuosa de la diversidad de pueblos y culturas que conforman el Estado;
 - Garantizar y promover la integralidad, transversalidad e interculturalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Estatal para el reconocimiento, respeto e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicanos;
 - Fomentar el desarrollo sostenible para el uso racional de los recursos naturales de las regiones y territorios indígenas, con pleno respeto a sus derechos;
 - Incluir un enfoque de igualdad de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Estatal para la promoción y ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas y afromexicanas;
 - Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el Ejecutivo promueva reformas jurídicas y actos administrativos susceptibles de afectarles; y
 - Garantizar y promover el pluralismo jurídico que obliga a analizar la situación de los pueblos indígenas desde sus propios sistemas normativos, en un marco de coordinación y respeto con el sistema jurídico estatal.
- En concordancia con los principios que deben guiar el desarrollo de las atribuciones del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, se definen las facultades de este organismo, las que se desarrollan en las cincuenta y cinco fracciones del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, entre las que destacan las siguientes:
 - Definir los lineamientos normativos que permitan conducir y orientar las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y afromexicanos en el marco de la Administración Pública Estatal (fracción I);
 - Aprobar y participar, en coordinación con las instancias competentes en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal con relación a los pueblos indígenas y afromexicanos, garantizando la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social, cultural, lingüística y de género (fracción II);
 - Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la Constitución Federal, los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte y la Constitución del Estado de Puebla, debiendo establecer un diálogo sostenido e incluyente con los pueblos indígenas y afromexicanos, como sujetos de derecho público y mediante una relación de respeto e igualdad, para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe (fracción III);
 - Realizar acciones para el diseño y la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos (fracción V);
 - Elaborar, proponer y promover las propuestas de reformas constitucionales, legales e institucionales que se requieran para dar pleno reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos (fracción VII);
 - Garantizar, promover e instrumentar las medidas y acciones para el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de las mujeres indígenas y afromexicanas, así como fortalecer su participación

en todos los ámbitos, reconociendo sus aportes e incorporando sus propias visiones y propuestas (fracción IX);

- Apoyar y coadyuvar, en coordinación con las instancias competentes, al acceso efectivo de los pueblos indígenas y sus integrantes a la jurisdicción del Estado, y que todos los juicios y procedimientos en que sean parte se tomen en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales, en particular sus lenguas, en el marco del pluralismo jurídico (fracción XIII);
 - Promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afromexicanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales (fracción XIV);
 - Apoyar los procesos de reconocimiento, protección, defensa y conservación de las tierras, territorios, bienes y recursos naturales de los pueblos indígenas y afromexicanos, de conformidad con la normatividad aplicable (fracción XV);
 - Coadyuvar, mediar y orientar, en coordinación con las instancias competentes, en la atención y resolución de conflictos territoriales, agrarios, sociales, políticos y de otra índole, en las regiones indígenas y afromexicanas del Estado (fracción XVII);
 - Instrumentar, gestionar, instalar, promover y ejecutar, en coordinación con las instancias competentes, las medidas necesarias para brindar mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la infraestructura comunitaria, tales como vías de comunicación, escuelas, vivienda, puentes, electrificación, agua potable, drenaje, saneamiento y, en general, todo tipo de infraestructura, que permitan la integración y reconstitución territorial de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como el fortalecimiento de su gobernanza, organización regional y capacidad económica productiva (fracción XXI);
 - Ser el organismo técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito estatal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos (fracción XXIII);
 - Elaborar, gestionar, impulsar, dar seguimiento y evaluar de manera conjunta y coordinada con los pueblos interesados, los Planes Integrales de Desarrollo Regional de los Pueblos Indígenas; (fracción XXVI);
 - Apoyar, impulsar y fortalecer las economías locales y las actividades productivas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, mediante acciones que permitan lograr la suficiencia de ingresos económicos, la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su capacidad productiva, así como asegurar el acceso justo y equitativo a los sistemas de abasto, comercialización y financiamiento (fracción XXVII);
 - Establecer las bases para integrar y operar un Sistema de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades indígenas y afromexicanas que contenga, entre otros, un catálogo con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales, culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público (fracción XXXIII);
 - Participar, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas, en la formulación del proyecto de presupuesto de egresos que se destinará a los pueblos indígenas y afromexicanos, mismos que el Ejecutivo enviará al Congreso del Estado para su aprobación (fracción XXXIV);
 - Llevar a cabo las transferencias de recursos a los pueblos, comunidades y municipios indígenas, a través de sus autoridades o instituciones representativas, para la implementación de sus derechos y su desarrollo integral, intercultural y sostenible (fracción XXXVII);
 - Crear Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas en las regiones indígenas, para promover y ejecutar las medidas pertinentes y necesarias para la defensa e implementación de los derechos, así como el desarrollo integral y sostenible de los pueblos indígenas y afromexicanos (fracción XXXVIII);
 - Coordinar con las instancias correspondientes, el reconocimiento y la implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles, así como participar en la elaboración de los planes y programas de estudio y materiales didácticos específicos dirigidos a los pueblos indígenas, con la finalidad de fortalecer las culturas, historias, identidades, instituciones y formas de organización de dichos pueblos (fracción XLII);
 - Coadyuvar con los pueblos indígenas para que estos puedan adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información, haciendo uso de sus culturas e idiomas; así como para acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto por las leyes en materia de telecomunicación y radiodifusión (fracción XLVII);
 - Apoyar la formación y acreditación profesional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas nacionales y en español, contempladas en la Constitución del Estado de Puebla (fracción LII); y
 - Coadyuvar para garantizar que, en todos los actos públicos de los Ayuntamientos considerados con población indígena, haya un traductor de lenguas indígenas (fracción LIV).
- Indicar la organización del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, así como la integración y funciones de sus principales órganos (Junta de Gobierno, Dirección General, Consejo Estatal de Pueblos Indígenas y Oficinas de Representación del Instituto).

- Señalar la forma en que se integrará el patrimonio del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.
57. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de dos mil veinte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que, al momento de su realización, en el Estado de Puebla habitaban **seis millones quinientos ochenta y tres mil doscientas setenta y ocho personas**.⁽⁴⁷⁾
58. Dentro de ese universo se reportó que **seiscientos quince mil seiscientos veintidós** personas mayores de tres años hablaban alguna lengua indígena (entre las más comunes están el náhuatl, totonaco, mazateco y popoloca), y al menos **ciento trece mil novecientas cuarenta y cinco** personas se auto reconocían como afromexicanas o afrodescendientes.⁽⁴⁸⁾
59. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que las adiciones establecidas mediante el Decreto impugnado son susceptibles de afectar de forma directa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habitan en el Estado de Puebla, por lo que existía la obligación de consultarles de manera previa a su emisión.
60. Ello es así, pues de su simple lectura se advierte que las disposiciones que fueron adicionadas a la mencionada Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, inciden de manera directa en sus derechos humanos, pues esencialmente se traducen en el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural del Estado de Puebla; así como en la creación de un organismo público descentralizado encargado de definir, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas que se realicen para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos que habitan en esa entidad federativa.
61. Si bien, los artículos 90 a 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla no se refieren expresamente a cuestiones sustantivas relativas a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **sí están relacionados con cuestiones orgánicas y de funcionamiento del Instituto que, en términos de lo dispuesto en el diverso 82 del citado ordenamiento, es la autoridad del Poder Ejecutivo del Estado en los asuntos relacionados con tales pueblos y comunidades**, dentro de cuya organización incluso, se prevé la existencia de un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas en el que se contempla que tengan asiento once representantes de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como representantes de organizaciones indígenas.⁽⁴⁹⁾
62. Dada la incidencia directa del citado Instituto en las políticas públicas que emprenda el Gobierno del Estado de Puebla para garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en dicha entidad federativa, se estima que debió realizarse una consulta previa, incluso sobre los aspectos organizacionales del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas.
63. Asentado lo anterior, es necesario analizar si el Congreso local consultó a los individuos, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa, de forma previa a la expedición del Decreto impugnado.
64. Del análisis de las constancias que remitió el Poder Legislativo del Estado de Puebla junto con su informe, se advierte que no existe evidencia alguna de que el Congreso local haya contemplado una fase adicional en su proceso legislativo con el objetivo de consultar de manera previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a quienes forman parte de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que se localizan en dicha entidad federativa.
65. El Decreto impugnado tuvo origen en la iniciativa de adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla que presentó el Gobernador de esa entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve al Congreso local⁽⁵⁰⁾, la cual fue turnada a la Comisión de Asuntos Indígenas de ese órgano legislativo para su estudio y resolución.⁽⁵¹⁾
66. Posteriormente, el once de noviembre de dos mil diecinueve, la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, emitió un acuerdo⁽⁵²⁾ donde se ordenó celebrar una **mesa de trabajo** el catorce de noviembre de ese año, con la finalidad de atender a la iniciativa de adiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con los siguientes participantes:
- Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos de Pueblos Indígenas;
 - Presidentes municipales;
 - Representantes de pueblos indígenas;
 - La Dirección de Pueblos Indígenas de la Fiscalía General del Estado de Puebla;
 - La Dirección del Instituto Estatal de Pueblos Originarios;
 - La Dirección de educación indígena de la Secretaría de Educación Pública;
 - La Universidad Intercultural del Estado de Puebla;
 - La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla;
 - Juzgados Indígenas del Poder Judicial del Estado de Puebla;
 - El titular de medicina tradicional de la Secretaría de Salud; y
 - La Dirección General de Defensoría Pública.
67. El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, en el Salón Miguel Hidalgo del Congreso del Estado de Puebla, se celebró la mesa de trabajo convocada por la Comisión de Pueblos Indígenas⁽⁵³⁾, señalando que se contó con la asistencia de más

de sesenta asistentes, destacando la presencia de:

- Ocho titulares de presidencias municipales de Zacatlán, Ahuatlán, Nauzontla, Atlequizayán, Pantepec, Tlacotepec de Benito Juárez, Tetela de Ocampo y Huehuetla;
- Siete representantes de Ayuntamientos de Cuetzalan del Progreso, Zoquiapan, Zacapoaxtla, Pahuatlán, Xochitlán de Vicente Suárez, Vicente Guerrero y Zoquitlán;
- Dieciocho representantes de comunidades indígenas de los municipios de Zacatlán, Olintla, Huehuetla, Cuetzalan, Zapotitlán de Méndez, Huitzilán de Serdán, Tehuacán, Atlixco, Cholula, Tepatlaxco, San Sebastián Tlacotepec, Coxcatlán, Juan N. Méndez, Amixtlán, Vicente Guerrero, Coyomeapan, Pahuatlán, la Junta auxiliar de San Miguel Canoa de Puebla y la Junta Auxiliar de Santa María Coapan de Tehuacán;
- La Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Puebla;
- La Secretaría de Educación Pública;
- La Secretaría de Salud;
- La Defensoría Pública;
- La Comisión Estatal de los Derechos Humanos;
- El Tribunal Superior de Justicia; y
- La Fiscalía General del Estado de Puebla.

68. Existe constancia de que el veinte de noviembre de dos mil diecinueve, diversos ciudadanos y funcionarios de los juzgados indígenas de Huehuetla, Cuetzalan del Progreso y Tlacotepec de Porfirio Díaz, presentaron un escrito ante la Presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado(54) para formular una propuesta de inclusión a las fracciones IV y XIII del artículo 83 sobre las atribuciones y funciones del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, así como la adición de un inciso I), del diverso 91 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.
69. Del mismo modo, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, tres ciudadanos ostentándose como integrantes de los pueblos indígenas de Tutunaku, Nahua y Mazateco, presentaron un escrito ante la Presidenta de la misma Comisión(55) exponiendo la necesidad de incorporar dos facultades al Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas en materia de procuración y administración de justicia.
70. El veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla, aprobó el dictamen sobre la iniciativa presentada por el Gobernador de esa entidad federativa, por la cual se proponía la adición al cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los numerales 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.(56)
71. El cuatro de diciembre de dos mil diecinueve fue sometido a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Puebla, el Dictamen con Minuta de Decreto de la Comisión de Pueblos Indígenas por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de esa entidad federativa, el cual fue aprobado con sus modificaciones por treinta y siete votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones, por lo que se ordenó enviar dicha Minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.(57)
72. Finalmente, el *"Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla"*, fue publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.
73. Teniendo en cuenta los diversos precedentes que este Alto Tribunal ha emitido en torno al derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y después de examinar de forma detallada la manera en que se desarrolló el proceso legislativo que dio lugar al Decreto impugnado, **se concluye que el Poder Legislativo del Estado de Puebla no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a las citadas comunidades localizadas en esa entidad federativa**, con antelación a la expedición de las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.
74. No es obstáculo para arribar a esa conclusión lo dicho por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla en sus respectivos informes, en donde afirmaron que, de acuerdo con lo establecido en la fracción IX del artículo 2º de la Constitución Federal(58), la obligación de consultar a los pueblos indígenas solo resulta procedente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de las entidades federativas, los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, pues como se estableció por este Tribunal Pleno desde la **controversia constitucional 32/2012**, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades se desprende de los numerales 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, así como de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, en los que se establece el derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
75. Con relación a lo señalado en su informe por el Poder Legislativo del Estado de Puebla, en cuanto que el Convenio 169 de la OIT no debe ser considerado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el análisis del Decreto impugnado, dado que el contenido de tal instrumento no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, se estima que es **infundado**, pues el citado Convenio 169 de la OIT fue aprobado en los términos establecidos en el artículo 133 de la

Constitución Federal(59), siendo publicado íntegramente su contenido en el Diario Oficial de la Federación del jueves veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

76. De esta forma, no se advierte que, en la aprobación del Decreto impugnado, se haya contemplado la realización de una **consulta previa** pues, incluso considerando que se llevó a cabo una **mesa de trabajo** a instancias de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso local, ésta no logra satisfacer tal exigencia constitucional y convencional, al no advertirse que para su celebración se hayan identificado a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que debían ser consultados, y menos aún, que se hubiera definido de común acuerdo entre tales pueblos y comunidades y las autoridades legislativas, su forma de intervención, así como la manera en que se formalizarían los acuerdos a que llegaran, pues tal como se desprende del acuerdo aprobado por dicha Comisión el once de noviembre de dos mil diecinueve, solo se ordenó llevar a cabo tal reunión a los tres días siguientes, esto es, el catorce de noviembre de esa anualidad con la participación, entre otros, de **"representantes de pueblos indígenas"**.
77. Además, no se aprecia que antes de la celebración de esa **mesa de trabajo** las autoridades legislativas hayan entregado a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ubicadas en el Estado de Puebla, información completa, previa y significativa sobre las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, de forma que esta pudiera ser evaluada de acuerdo con sus costumbres, tradiciones y lengua, procedimientos y métodos para la toma de decisiones, pues tal y como consta en punto tercero del acuerdo aprobado el once de noviembre de dos mil diecinueve por la Comisión de Pueblos Indígenas(60), solo se facultó a la Presidenta de la Comisión General de Pueblos Indígenas, a realizar los citatorios correspondientes para quienes participarían en esa mesa de trabajo, de forma que tampoco puede afirmarse que el ejercicio llevado a cabo por la Comisión encargada del dictamen pueda considerarse como una **consulta culturalmente adecuada**.
78. Tampoco se advierte que haya existido una fase de deliberación sobre las medidas legislativas propuestas por el Ejecutivo del Estado al interior de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y de la que pudiera derivarse un diálogo entre los representantes del Poder Legislativo local y los representantes de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, con la finalidad de llegar a acuerdos, por lo que tampoco se satisface la característica de **buena fe** que debe tener toda consulta previa.
79. Se debe recalcar que la necesidad de realizar una consulta previa conforme los criterios que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, radica en que las personas indígenas y las pertenecientes a las comunidades afromexicanas, constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo, para escuchar nuevas aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas impugnadas.
80. Al ser **fundado** el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, lo procedente es **declarar la invalidez** del *"Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla"*, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, salvo lo dispuesto en la fracción XLI del artículo 85 de ese ordenamiento, dado el sobreseimiento decretado en el Considerando Cuarto de esta resolución.
81. **SÉPTIMO. Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el diverso 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.
82. De conformidad con el considerando sexto de esta sentencia, se declara la **invalidez** del *"Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla"*, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, con excepción de la fracción XLI del artículo 85 de ese ordenamiento, al haberse decretado su sobreseimiento en el considerando cuarto de esta sentencia.
83. Este Tribunal Pleno estima que, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2(61), debe postergarse por doce meses el efecto de la resolución, con el objeto de que los artículos declarados inválidos continúen vigentes en tanto el Congreso del Estado de Puebla cumple con los efectos vinculatorios que se precisan a continuación, ello con la finalidad de no generar un vacío legislativo que produzca daños graves a la sociedad, mayores que los generados con la permanencia del Decreto impugnado.
84. Se vincula al Congreso del Estado de Puebla para que, dentro de los doce meses siguientes a que le sean notificados de los puntos resolutivos de esta sentencia, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en ésta, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas y legisle respecto de las adiciones a la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla que fueron publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.
85. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Puebla, de los posibles efectos benéficos de las normas contenidas en el Decreto declarado inválido, y al mismo tiempo permitir a la Legislatura de la referida entidad federativa atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, el Congreso local pueda legislar en relación con las disposiciones incluidas en el Decreto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta previa en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
86. Lo anterior, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inválidos, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la

participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la referida Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, de conformidad con el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez, con la salvedad precisada en el punto resolutivo anterior, del Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, tal como se establece en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afromexicana, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos sexto y séptimo de esta ejecutoria.

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

Notifíquese 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 los puntos resolutivos primero y 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 en contra del criterio del cambio normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández en contra del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia (sobreseer respecto del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, adicionado mediante el decreto publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte) y a la precisión de las normas impugnadas. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por la invalidez total del decreto y apartándose de los párrafos sesenta y uno y sesenta y dos, Pardo Rebolledo con reservas en cuanto al estándar rígido, Piña Hernández con consideraciones adicionales y por la invalidez total del decreto, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del *Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, salvo su artículo 85, fracción XLI. La señora Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afromexicana, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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 seis de junio de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.-** Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa.-** Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, licenciado **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 la presente copia fotostática constante de cuarenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 111/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del seis de junio de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de junio de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 111/2020; **(b)** sobreseer respecto del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla; y **(c)** declara la invalidez del Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte.

Al respecto debo precisar que, si bien compartí el sentido de la sentencia, lo cierto es que me separo de diversas consideraciones, respecto de las que estimo pertinente hacer las siguientes puntualizaciones:

1. En principio, en el considerando cuarto sobre las causas de improcedencia, el Tribunal Pleno determinó sobreseer en la acción de inconstitucionalidad al considerar que tratándose de la impugnación del artículo 85, fracción XLI, de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, existía un nuevo acto legislativo, pues tal fracción fue reformada el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, para adicionar como facultad del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, el emprender programas, proyectos y acciones para la enseñanza de las lenguas indígenas del Estado, en coordinación con las instancias competentes.

Al respecto señalo que, si bien comparto el sobreseimiento de la referida fracción XLI del artículo 85; no obstante, **me separo de las consideraciones** que indican, que con el Decreto publicado en el Periódico Oficial local el ocho de noviembre de dos mil veintiuno, dicha fracción sufrió una modificación que produjo **un cambio en su sentido normativo**.

Lo anterior es así, ya que **no comparto el criterio relativo a que para considerar que se está ante un nuevo acto legislativo, es necesario que se produzca un cambio material o de sentido normativo**, sino que en diversos precedentes me he pronunciado porque es suficiente con que formalmente se publique el precepto en el medio de difusión oficial, incluso si se reitera el contenido de la norma o se introduce un cambio formal para que se actualice un nuevo acto legislativo; lo cual da oportunidad a realizar una impugnación, o bien, sobreseer en el asunto, dependiendo cuándo se efectúen las modificaciones a los preceptos legales impugnados.

2. Por otra parte, en el considerando sexto referente al estudio de fondo, en el que se **declaró la invalidez** del "Decreto por el que se adiciona el cuarto párrafo del artículo 2, así como el Capítulo XII, Sección I y los artículos del 81 al 104 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de enero de dos mil veinte, salvo lo dispuesto en la fracción XLI del artículo 85 de ese ordenamiento, dado el sobreseimiento decretado.

Lo anterior, en atención a que el Poder Legislativo del Estado de Puebla no cumplió con su deber de llevar a cabo una consulta previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que se localizan en esa entidad federativa, con antelación a la expedición de las adiciones a la referida Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Esto pues, adicionó normas que inciden de manera directa en sus derechos humanos, ya que, esencialmente, se traducen en el reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural del Estado de Puebla; así como en la creación de un organismo público descentralizado encargado de definir, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas que se realicen para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanas que habitan en esa entidad federativa.

Así pues, con base en los precedentes de este Tribunal Pleno, se señaló que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas 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; lo cierto es que **me separo del estándar mínimo que se retoma de los últimos precedentes, para el desahogo de la consulta, en particular de la fase preconsultiva.**

Esto, pues como he sostenido en dichos precedentes recientes, 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, ya que es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad convencional, 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 retoma, 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, toda vez que 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.**

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

Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, formulado en relación con la sentencia del seis de junio de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 111/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

- 1 A foja 40 del expediente.
- 2 A fojas 41 a 43 del expediente.
- 3 A fojas 569 y 570 del expediente.
- 4 A fojas 722 y 723 del expediente.
- 5 Informe consultable a fojas 323 a 341 del expediente.
- 6 Informe consultable a fojas 343 a 567 del expediente.
- 7 Foja 767 del expediente.
- 8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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; [...]

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;

- 9 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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.

- 10 Acuerdo General número 5/2013.

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

- 11 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.

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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

12 Fecha de publicación del Decreto impugnado.

13 Primer día del plazo para presentar la demanda.

14 Vencimiento del plazo y fecha de presentación de la demanda. Sello de recepción visible al reverso de la foja 29 del expediente.

15 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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;

16 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

17 Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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 (...)

18 Foja 30 del expediente.

19 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la CPEUM.

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. (...)

20 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM.

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...]

21 Jurisprudencia P/J. 25/2016, de texto: 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. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro 2012802.

22 Tesis P.IV/2014 (10a), de texto Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P.J. 8/2004 y P.J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de

invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 227, registro 2005882.

23 Decreto por el que se reforma la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

Transitorios.

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

24 Por lo que hace a la fracción XLI del artículo 85 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, esta fue sobreesrida por cesación de efectos en términos de lo resuelto en el Considerando Cuarto de esta resolución. De ahí que su incorporación en esta parte solo obedece a fines expositivos para clarificar el contenido del Decreto impugnado.

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

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

27 Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores 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. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

28 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.

29 Resuelto del veintiocho de junio de dos mil dieciocho. 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 por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

30 Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho. 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 por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

31 Resueltas el cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Num. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

32 Resueltas el doce de marzo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

33 Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

34 Resuelta el ocho de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

35 Resuelta el cinco de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

36 Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

37 Resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

38 Resuelta el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

39 Resuelta el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

40 Convenio 169 de la OIT.

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.

41 Convenio 169 de la OIT.

Artículo 7. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la 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.

42 En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 14 de junio de 2016 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

[...]

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador y de los Doce clanes Saramaka vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

43 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso.

Nota: La Corte IDH cita a su vez Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (N° 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio N° 169 de la OIT, Argentina, 2005, párr. 8. Asimismo, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

44 Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, página 89.

45 Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado.

46 Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>>

47 Información disponible en la dirección <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/>

48 Información disponible en la dirección

<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=21>

49 Ley de Derechos, cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

Artículo 91.- El Instituto contará con los Órganos siguientes:

I. Una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno;

II. Una Dirección General, como órgano de administración;

III. Un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afromexicanos, y

IV. Las Oficinas de Representación del Instituto, como órganos de atención en las regiones o municipios, en las que así se requiera.

El Instituto tendrá las áreas administrativas necesarias para garantizar la atención transversal en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, los Poderes Estatales y los órganos constitucionales autónomos, así como para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, en particular la libre determinación y autonomía.

Artículo 98.- El Instituto contará con un Consejo Estatal de Pueblos Indígenas, integrado por:

I. Once representantes de los pueblos indígenas y afromexicanos, de conformidad con las disposiciones legales aplicables derivadas del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Para garantizar la participación de estos pueblos se atenderá a los criterios de autoadscripción acreditada, representatividad y reconocimiento comunitario, etnolingüísticos, distribución geográfica y demográfica. Asimismo, se promoverá la participación igualitaria de las mujeres indígenas;

II. Dos representantes de instituciones académicas y de investigación, especialistas en materia indígena;

III. Dos representantes de organizaciones indígenas que trabajen sobre derechos y desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicanos, y

IV. Quién presida la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado.

Los integrantes a que se refieren (sic) la fracción I serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

Los integrantes de las fracciones II y III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, preferentemente mediante convocatoria.

50 Fojas 373 a 396 del expediente.

51 Foja 400 del expediente

52 Fojas 402 a 405 del expediente.

53 Fojas 407 a 414 del expediente.

54 Fojas 364 a 368 del expediente.

55 Fojas 370 y 371 del expediente.

56 Fojas 418 a 443 del expediente.

57 El acta de la sesión pública celebrada el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve puede consultarse en las fojas 463 a 481 del expediente. La versión estenográfica de esa sesión puede consultarse en las fojas 508 a 562 del expediente.

58 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2. (...)

A. (...)

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: (...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

59 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

60 Acuerdo de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Puebla aprobado el once de noviembre de dos mil diecinueve.

TERCERO. - Se faculta a la Presidenta de la Comisión General de Pueblos Indígenas, a realizar los citatorios, para los efectos expresados en el presente acuerdo.

61 Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia.

