

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

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

MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.

Colaboró: Carolina Barroso Rodríguez.

Vo.Bo.

Ministro:

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 84/2016 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, publicada el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en el periódico oficial del Estado de Sinaloa, mediante Decreto Número 624.

Cotejó:

I. TRÁMITE.

1. **Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** Por escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma general que más adelante se señala.
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna.**
 - a) Congreso del Estado de Sinaloa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

b) Gobernador del Estado de Sinaloa.

3. **Norma general cuya invalidez se reclama.** Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, expedida mediante Decreto número 624, publicado en el periódico oficial del Estado de Sinaloa el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por la ausencia de consulta previa a comunidades indígenas, y de manera particular los artículos 2, fracción III, 13 y 23, así como el artículo segundo transitorio.
4. **Conceptos de invalidez.** La promovente en sus conceptos de invalidez, manifestó en síntesis lo siguiente:
5. **Primer concepto de invalidez.** La expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa viola el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, contemplado en el artículo 2°, apartado B, fracción II de la Constitución Federal y en los artículos 6° y 7° del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
6. La fracción IX del apartado B, artículo 2 de la Constitución establece la estricta participación de los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional y que en el parámetro internacional, los indígenas tienen el derecho a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes.
7. Por lo tanto, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que afecten sus intereses, como en el presente caso sobre un ordenamiento de regulación del funcionamiento de la universidad autónoma especializada en impartir educación media superior y superior a grupos étnicos; que al soslayarse su consulta, se genera una violación de orden constitucional y convencional que impacta de manera directa en derechos humanos de los pueblos indígenas.
8. Sustenta la falta de consulta en diversos elementos, como la exposición de motivos que dio origen a la ley impugnada, ya que la razones que motivan la reforma son de carácter medular en toda la composición de la ley, sin que se respete el derecho a la educación indígena, ni su conciencia e identidad;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

que la nueva norma tiene un gran impacto en los intereses educativos de las personas originarias de grupos técnicos que tenían determinados derechos reconocidos en materia educativa y que estaban amparados en la Ley Orgánica ahora abrogada, por tanto, en esta materia resultaba obligatoria la consulta.

9. Considera que el validar que el Congreso local haya realizado las medidas necesarias para consumar esta consulta, hace nugatorio el derecho de los indígenas con los estándares constitucionales y convencionales y genera prácticas que pretenden eludir la obligación de las autoridades.
10. Al respecto, resulta coincidente la realización de un foro como vehículo de consulta, sin que en el caso de la ley impugnada se verifique si tuvo como objetivo preponderante consultar a los miembros de comunidades y pueblos indígenas, para su expedición o en su caso se consultó la abrogación de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Indígena de México.
11. Que las directrices que sirven de base para la determinación de los alcances del derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas están marcadas en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015 y la controversia constitucional 32/2012 resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como también se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la obligación de consultar¹, no solo como cumplimiento constitucional o convencional sino como una garantía efectiva de participación de los pueblos y comunidades indígenas.
12. Por lo que destaca que la consulta no se trataba de un mero foro o mesa de discusión, sino que debía ser una consulta que cumpliera con los estándares internacionales en la materia. También adiciona que son de particular relevancia los informes del Relator Especial de Naciones Unidas

¹ Sentencia (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27 de junio de 2012.

Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros. Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile, 29 de mayo de 2014.

Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos humanos. Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname, 28 de noviembre de 2007.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.²

13. Por lo que en síntesis, señala que el decreto impugnado, incumple con la obligación del Estado de consultar a pueblos y comunidades indígenas de manera previa, informada, de buena fe y con las medidas temporales y geográficas adecuadas, sobre una modificación legislativa que trasciende directamente en los intereses de tales comunidades.
14. **Segundo concepto de invalidez.** A. **El establecimiento de un fin general, fuera la especificidad prevista en la Constitución Federal.** De una interpretación sistemática del artículo 2 de la ley impugnada, se advierte la pretensión de regular todos los aspectos relevantes relacionados con la educación, no obstante, en su fracción III, pierde especificidad, al establecer como un fin apoyar en materia educativa a “estudiantes” en forma general y no de forma específica a los “estudiantes indígenas”, por ende, la norma se ve trastocada en cuanto a sus fines de apoyo.
15. Menciona que con la nueva ley, se abrogó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Indígena de México, reforma con la que no solo se omitió consultar a los pueblos y comunidades indígenas, sino que se convalidaron normas que atentan contra el principio de progresividad de los derechos humanos previsto en el artículo 1º constitucional, el cual exige a todas las autoridades incrementar la tutela de los derechos humanos y que como puede advertirse en el caso, las normas impugnadas no incrementan el grado de protección de los derechos de pueblos y comunidades indígenas
16. **B. Exclusión de los pueblos y comunidades indígenas de los órganos y autoridades universitarias, en los artículos 13 y 23.** El artículo 13 impugnado, comprende la organización de la máxima autoridad universitaria, la Junta Ejecutiva, la cual se rige como un órgano colegiado integrado por ocho miembros, del cual no se observa que se incluya a integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, transgrediendo con ello el primer párrafo del apartado B, del artículo 2º constitucional.

² Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 22, 23, 25 y 34.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

17. Lo anterior, limita la expresión de la voluntad de los indígenas en términos de sus sistemas normativos, así como a los principios y derechos contenidos en la Constitución Federal y Estatal, toda vez que las atribuciones de la Junta Ejecutiva son de gran trascendencia, ya que representan la toma de determinaciones que no solo incluyen la designación de cargos administrativos, sino la aprobación del presupuesto anual de la universidad así como las transferencias de partidas que se requieran.
18. Que además de violar el derecho de consulta previa la expedición de la nueva ley, también la vigencia de la ley impugnada modifica disposiciones que suprimen derechos previamente adquiridos en la ley anterior, pues en aquella establecía que la Junta Ejecutiva en su composición incluiría a un representante de origen indígena a nivel licenciatura como mínimo.
19. Bajo estas mismas consideraciones el artículo 23 de la ley impugnada suprime como requisito para ser Rector de la Universidad pertenecer a una expresión étnica indígena, ser de origen indígena o poseer un título universitario en una profesión relacionada estrechamente con la sociedad y los patrimonios culturales indígenas.
20. **Artículos constitucionales e internacionales que la promovente señala como violados.** Los preceptos que se estiman infringidos son el 1°, 2°, apartado B, fracción II de la Constitución Federal; 6 y 7 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 1° y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
21. **Registro de expediente y turno.** Mediante proveído de veinte de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 84/2016 y turnar el mismo al Ministro Eduardo Medina Mora I., para que instruyera el procedimiento correspondiente.
22. **Admisión y Trámite.** Mediante acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro Instructor admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surtiera

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

efectos la notificación del citado acuerdo. Asimismo, ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para la formulación de su pedimento respectivo.

23. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.** Combate los argumentos que hace valer la actora en el primer concepto de invalidez y señala que ni la expedición de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ni su contenido vulneran derechos fundamentales de los indígenas, ni mucho menos vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, ni el derecho a la educación, ni a la identidad como pretende la demandante.
24. Que los aspectos cruciales que motivaron la expedición de la ley impugnada constituyen avances y una significativa mejora en el derecho a la educación de los indígenas, razón por la que la emisión de dicha ley no es de aquéllas medidas que resultan susceptibles de afectación de derechos de los indígenas, sino por el contrario, dichas medidas son para garantizar de manera más consolidada el derecho a la educación de los indígenas.
25. Que en atención a las necesidades del cambio, la institución de educación superior, convocó a un foro de análisis y discusión de la Ley ahora impugnada, el cual se realizó los días 1, 2 y 3 de febrero del año en curso en el cual participaron el Consejo Educativo, el Consejo de Desarrollo Institucional, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, entre otras autoridades. Además de que se buscó incorporar en el contenido de la ley, las propuestas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
26. En cuanto al segundo concepto de invalidez, sostiene la constitucionalidad de los artículos 2, fracción III, 13, 23 y segundo transitorio de la ley impugnada, toda vez que confecciona una participación y lenguaje incluyente, en el que se aspira a que los indígenas alcancen su propio proyecto de vida.
27. En ese sentido el artículo 2, fracción III impugnado es congruente con el principio de igualdad pues solo advierte que uno de los fines de la universidad es el de apoyar a sus estudiantes, siendo éstos indígenas, por lo que debe confirmarse su validez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

28. Con relación a los artículos 13, 23 y segundo transitorio impugnados, se busca que la institución de educación superior, satisfaga las necesidades de las comunidades indígenas en materia educativa e incorporar propuestas acerca de la modernización de la educación superior en el país a través de la consolidación de cuerpos académicos, del modelo educativo, y el fomento de la vinculación, la gestión, la planeación y evaluación institucional.
29. En la conformación de la estructura de la nueva universidad, deberá realizarse una interpretación sistemática de dicha ley, en la cual se atienda a sus fines y objetivos que son la educación e inclusión de las comunidades indígenas, conjuntamente con el artículo 2 de la Constitución Federal, ya que, ninguno de los preceptos impugnados prohíbe que las personas que ocupen los cargos directivos, pertenezcan a comunidades étnicas, sino que por el contrario, en la designación de los cargos deberá atenderse a los fines de la ley mediante una interpretación conforme.
30. Finalmente, señala que el Decreto número 624 impugnado, fue emitido en estricto apego y cumplimiento de la Constitución Federal, en ejercicio de la potestad conferida por su artículo 43, fracción II; por lo tanto que la ley que se impugna en esta acción de inconstitucionalidad es plenamente constitucional y convencional.
31. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** Señala que son ciertos los hechos en lo que respecta como acto impugnado a la orden de promulgación y publicación del Decreto número 624.
32. No obstante, recalca que se encuentra en disposición de salvaguardar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, y de acatar cualquier resolución del máximo tribunal del país.
33. **Opinión de la Procuradora General de la República.** La Procuradora General de la República no formuló opinión en el presente asunto.
34. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción mediante acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

35. 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, de manera particular en sus artículos 2, fracción III, 13, 23 y segundo transitorio y diversos derechos humanos consagrados en la Constitución General.

III. OPORTUNIDAD.

36. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ dispone que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
37. En el caso, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, fue publicada mediante Decreto número 624, el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad, inició el sábado veinte de agosto de dos mil dieciséis y venció el domingo dieciocho de septiembre del mismo año, sin embargo al ser el último día de plazo inhábil, podría presentarse el día hábil siguiente, siendo éste, el lunes diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis.
38. El escrito que promueve la presente acción de inconstitucionalidad se presentó el diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis⁴ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia

³ **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. (...).

⁴ Al reverso de la foja 54, del expediente principal.

de la Nación, por lo que fue presentada de manera oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

IV. LEGITIMACIÓN.

39. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, se estableció que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está legitimada para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal por posibles violaciones a derechos humanos, tal y como acontece en el presente caso.
40. Asimismo, en términos del artículo 59, en relación con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia⁶, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.
41. La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, calidad que acredita con el Acuerdo del Senado de la República de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que se le designa como presidente de la mencionada comisión para el período dos mil catorce-dos mil diecinueve.⁷

⁵**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, 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 consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte (...).

⁶ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán 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.

(...)

⁷ A foja 55, del expediente principal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

42. En términos de lo dispuesto en el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ y 18 de su reglamento interno⁹, corresponde a su presidente la representación legal de ese organismo, por lo que Luis Raúl González Pérez, está legitimado para promover esta acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

43. Al no haberse hecho valer por las partes alguna causal de improcedencia, ni advertirse de oficio por este Alto Tribunal, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por la promovente en el que solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, por la ausencia de consulta previa a comunidades indígenas y de manera particular los artículos 2, fracción III, 13 y 23, así como el artículo segundo transitorio.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

44. En su primer concepto de invalidez, la Comisión accionante señaló que la creación de la Ley impugnada viola el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, contemplado en el artículo 2º, apartado B, fracción II de la Constitución Federal y en los artículos 6º y 7º del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
45. Es **fundado** el argumento de invalidez planteado.
46. Este Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 32/2012**, así como la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**, determinó que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del texto del artículo 2º constitucional¹⁰ a partir de los postulados

⁸**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

⁹ **Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

¹⁰ **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados 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:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de 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.

47. Asimismo, este Pleno determinó en los precedentes referidos que los artículos 6º y 7º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹¹ establecen el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten.¹²

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

¹¹ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).

¹² Artículo 6

48. La consulta directa es el medio idóneo de garantía y protección del derecho a la libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas en asuntos públicos
49. Así, los pueblos indígenas, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:
- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
 - **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la

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."

Artículo 7

1. 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

50. Debe precisarse que si bien la decisión constitucional de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; lo cierto es que, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido tenga relación con los intereses o los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

51. Bajo esa tesitura, es posible concluir que tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, son uniformes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.

52. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
53. Una vez expuesto lo anterior y por lo que respecta al caso concreto, la Ley impugnada si constituye una medida legislativa que tiene relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas del Estado de Sinaloa.
54. La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa crea una universidad estatal de carácter especializado cuyo objeto es atender directamente las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Sinaloa.
55. De conformidad al artículo 2º de la Ley en estudio¹³, la Universidad Intercultural tiene como fines, entre otros, atender en materia educativa primordialmente a los demandantes procedentes de los grupos étnicos nativos del país de manera gratuita, y proporcionar servicios educativos pertinentes para lograr la identidad y permanencia de las tradiciones étnicas en la sociedad mexicana, así como para incorporar a los pueblos indígenas a un desarrollo social, político y económico justo, equitativo y sustentable.

¹³ **Artículo 2.** La Universidad tendrá los siguientes fines:

I. Impartir educación media superior y superior, así como realizar investigación científica en los niveles de bachillerato, licenciatura, especialidad, maestría, doctorado y opciones terminales, en sus diversas modalidades, escolar y extraescolar, formal, virtual y continuas; asimismo, cursos de actualización, capacitación y especialización, para formar profesionales, investigadores y académicos;

II. Atender en materia educativa principalmente a los demandantes procedentes de los grupos étnicos nativos del país, de manera gratuita, extender en disposición incluyente, sus servicios a la sociedad en general y apoyar a quienes teniendo interés y aptitudes demuestren carecer de recursos económicos suficientes;

III. Apoyar en materia educativa a sus estudiantes, dotándolos de información científica y teórica para su desempeño competente en el ámbito de la globalización y a la vez, respecto de sus derechos, usos y costumbres, y el necesario fortalecimiento y reanimación de su cultura étnica como factor de desarrollo en la vida nacional;

IV. Considerar a la etnia, en sus diversas expresiones, como elemento fundamental para el desarrollo congruente con el interés del país, aceptando que las necesidades de educación superior de los indígenas y la educación patrimonial étnica son partes de un mismo problema;

V. Proporcionar servicios educativos pertinentes para lograr la identidad y permanencia de las tradiciones étnicas en la sociedad mexicana, así como para incorporar a los pueblos indígenas a un desarrollo social, político y económico justo, equitativo y sustentable;

VI. Realizar y divulgar investigación científica, tecnológica y humanística en busca de la actualización y acrecentamiento del conocimiento, con el propósito de atender los problemas y necesidades de las expresiones étnicas y de la sociedad en general;

VII. Salvaguardar y consolidar las tradiciones que conforman nuestra identidad nacional, difundir la cultura y el respeto a la dignidad étnica nacional, considerando los factores fundamentales de identidad social e igualmente los valores señeros de paz, justicia, libertad, democracia, tradición y convivencia social armónica, respetuosa y solidaria; y

VIII. Fomentar el reconocimiento y la permanencia de la realidad social multicultural, fincando esta posición en el respeto y estímulo del pensamiento y de las lenguas indígenas, de las hablas y economías locales, propiciando su trascendencia intercultural.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

56. Para efecto de cumplir con sus fines, de conformidad al artículo 3º de la referida norma legal¹⁴, la Universidad tiene diversas atribuciones para ofrecer servicios educativos en los diversos niveles académicos para las comunidades indígenas y la sociedad en general; así como todas aquellas necesarias para planear, diseñar, programar, desarrollar, administrar, evaluar, acreditar y certificar las actividades propias del proceso educativo superior.

¹⁴ **Artículo 3.** Para el cumplimiento de sus fines, la Universidad tendrá como atribuciones:

- I. Organizarse de acuerdo a las normas generales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- II. Ejercer la facultad para ofrecer servicios educativos en los diversos niveles académicos, que las comunidades indígenas y la sociedad demanda como necesidad y que la Institución pueda satisfacer;
- III. Planear, diseñar, programar, desarrollar, administrar, evaluar, acreditar y certificar las actividades propias del proceso educativo, motivando y estimulando al personal académico y administrativo para su adecuado cumplimiento;
- IV. Otorgar diplomas, títulos y grados académicos, grados honoríficos o certificaciones de competencias educativas y laborales, conforme a los planes y programas de estudios y requisitos establecidos por la Universidad en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- V. Expedir constancias y certificados de estudios;
- VI. Establecer equivalencias y, en su caso, otorgar revalidaciones a los estudios de tipo superior realizados en otras Instituciones nacionales o extranjeras;
- VII. Seleccionar y contratar al personal profesional de la educación mediante los procedimientos idóneos autorizados por su Consejo Universitario, considerando para ello la excelencia sin limitación derivada de posiciones económicas, ideológicas, militancia política, práctica religiosa, nacionalidad, raza o género;
- VIII. Atender la organización, capacitación, formación, actualización y especialización de sus profesores con una posición crítica permanente sobre la aplicación y calidad de sus modelos y métodos de aprendizaje y los procesos de certificación;
- IX. Promover y estimular la producción científica, técnica y artística, divulgando los resultados con merecimientos académicos e intelectuales, buscando una adecuada práctica intercultural;
- X. Fijar los términos para la selección, admisión, estancia y egreso de sus estudiantes;
- XI. Administrar su patrimonio;
- XII. Ofrecer, mediante un adecuado sistema de vinculación, asesorías, cursos de capacitación y otros servicios profesionales a empresas y organizaciones públicas o privadas;
- XIII. Recibir donativos en especie o en efectivo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas, nacionales o extranjeras, en términos de la legislación aplicable;
- XIV. Promover la vinculación con la sociedad y la extensión de los servicios universitarios;
- XV. Adoptar la organización administrativa y educativa que estime conveniente, de acuerdo con los lineamientos previstos en esta Ley;
- XVI. Formular, evaluar y adecuar a las características regionales, en su caso, los planes y programas de estudio, mismos que considerarán las recomendaciones que emita la Coordinación General Intercultural y Bilingüe, de la Secretaría de Educación Pública;
- XVII. Diseñar, ejecutar y evaluar su Plan de Desarrollo Institucional;
- XVIII. Establecer procedimientos de acreditación y certificación de estudios de conformidad con la normatividad federal y estatal;
- XIX. Convenir estrategias de participación y colaboración con los sectores público, privado y social para fortalecer las actividades académicas;
- XX. Celebrar convenios de colaboración con instituciones y organismos nacionales, extranjeros y multinacionales para el desarrollo y fortalecimiento de su objeto;
- XXI. Incorporarse a la Red Internacional de Estudios Interculturales, de alcance estatal, regional, nacional e internacional en su caso, cuyo propósito sea facilitar la movilidad de maestros y estudiantes, y la búsqueda permanente de nuevas estrategias educativas;
- XXII. Implementar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la coordinación con los organismos autónomos que expidan los lineamientos de evaluación interna y externa; así como la acreditación de planes y programas de estudio, con la finalidad de garantizar la calidad en la prestación del servicio y los mecanismos de rendición de cuentas; y
- XXIII. Las demás que le señale la presente Ley, el Estatuto Orgánico, y demás disposiciones aplicables.

57. Se advierte entonces, que la Ley impugnada puede afectar a los pueblos indígenas del Estado de Sinaloa 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.
58. Ahora, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo y que obran en el expediente principal, se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos y comunidades, previo a la emisión de la misma, y por ende se advierte una violación al derecho de consulta ya referido.
59. Por tanto, este Tribunal Pleno determina que con la emisión de la Ley impugnada, existió una violación directa al artículo 2º de la Constitución General y de los artículos 6º y 7º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en consecuencia, se declara la invalidez total de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

VII. EFECTOS

60. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁵, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
61. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, aprobada mediante Decreto 624, publicada en la edición del

¹⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

Periódico Oficial del referido Estado, el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis; determinación que surtirá efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en los términos que a continuación se precisan:

62. El efecto lógico de una falta de consulta indígena sobre una norma que regula debe ser la invalidez total de la ley; de lo contrario, solamente se estaría convirtiendo a la consulta indígena en una convalidación posterior a una ley publicada.
63. No obstante, en el caso estamos frente a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, que crea un órgano estatal descentralizado, que se encuentra en operación desde hace mucho tiempo y que cuenta con alumnos, profesores, trabajadores, recursos e inmuebles.
64. Al último trimestre del año dos mil diecisiete, la universidad tenía doscientos veintidós profesores en su planta académica, cinco mil trescientos sesenta y un alumnos que integran la matrícula evaluable, más de doscientos trabajadores de base y de confianza, participaciones federales y estatales para la consecución de sus fines por más de ochenta millones de pesos, cuatro unidades distintas en el Estado de Sinaloa; imparte más de quince licenciaturas y cinco maestrías y doctorados.
65. Entre las licenciaturas que imparte hay muchas que tienen una orientación destinada a las necesidades de estos pueblos y comunidades indígenas: ingeniería forestal comunitaria, psicología social comunitaria, sociología rural con énfasis en educación intercultural o estudios interculturales, educación intercultural; maestría en estudios para la paz y la interculturalidad y democracia, maestría en ciencias de desarrollo sustentable de recursos humanos.
66. Conforme a las facultades que nuestra Constitución General y las atribuciones que tiene este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad; se debe atender al texto constitucional y al de los tratados internacionales, pero también la historia, los precedentes, el propósito que se busca con la norma que se ha invalidado y las consecuencias o impactos que genera nuestro fallo.
67. Se trata de generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia de acción de inconstitucionalidad, y no una peor, ya que la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

finalidad de este sistema de control constitucional es proteger y garantizar los derechos, y en este caso los de las comunidades indígenas.

68. Desde ese parámetro, es claro que si la ley fuera declarada inválida sin más, desaparecería la institución universitaria y todas sus competencias legales. Así, no tendría personalidad jurídica ni patrimonio, y no podría realizar ningún acto jurídico. Los estudiantes, los trabajadores, su presupuesto, los bienes muebles e inmuebles, así como con todas las obligaciones que hayan contraído quedan en un limbo.
69. También existiría una afectación profunda a los estudiantes de la universidad y a la certidumbre de llevar a cabo sus planes de vida, los cuales serán cortados de tajo al no concretarse sus estudios. También existirá una afectación laboral a los profesores y trabajadores de la Universidad.
70. Sobre esta base, este Pleno determina que los efectos de invalidez total del decreto, que contiene la ley orgánica de esta universidad, se surtan después de transcurridos doce meses contados a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación; de tal suerte que el Congreso pueda hacer la consulta a los pueblos indígenas, como lo mandata la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y legisle lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes.
71. De esta forma, la declaratoria de invalidez total de la ley, no trastocará la vida de la universidad de una manera que resulte menos pertinente que el propósito que se busca, que es —precisamente— salvaguardar los intereses y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas afectadas.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 84/2016 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, en los términos precisados en el último apartado de esta sentencia.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

*Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 84/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fallada el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en el sentido siguiente: “**PRIMERO.** Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 84/2016 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis. **TERCERO.** La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, en los términos precisados en el último apartado de esta sentencia. **CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”. **Conste.***

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN TORNO A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2016.

En sesión del veintiocho de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, debido a que se violó el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas del estado.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la posición mayoritaria. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho. En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos indígenas. Sin embargo, considero que también debería retomar las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, me parece pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, -lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte-.

I. Contenido y alcance del derecho a la consulta previa.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de “Pueblo de Saramaka vs Surinam” de 28 de noviembre de 2007, y “Yatama vs Nicaragua”, de 23 de junio de 2005, ya que conforme a lo resuelto por este

Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.¹

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.²

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

El derecho a la consulta previa es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.³ Se concibe como, un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a éstos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁴

¹ Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 25 de abril de 2014, Décima Época, Registro 2006225, de rubro: **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”**.

² Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

³ Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

⁴ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párr. 50).

De acuerdo al Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁵

Así, el derecho a la consulta previa puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**, esto es, si trata de medidas legislativas o bien de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

⁵ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

Así, se ha señalado que: “Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses. (énfasis añadido).”⁶

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁷

No obstante, debe recordarse que en el presente caso la medida consiste en la expedición de una ley orgánica de una universidad cuyo principal objetivo es atender a personas indígenas, la cual afecta fundamentalmente el derecho a la educación, pero también incide en su representación en los órganos encargados de la toma de decisiones de dicha institución. Por lo que los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto.

⁶ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párr. 45.

⁷ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136

Sin embargo, **este derecho tiene un carácter diferenciado respecto a la facultad de los municipios indígenas a participar en el proceso de reforma a la Constitución local.** El derecho a la consulta previa tiene un alcance mucho más amplio: pretende atender a las necesidades y características de los pueblos indígenas, busca propiciar un verdadero diálogo con dichos municipios, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas. La participación de los municipios en las reformas a la Constitución local se limita a votar las reformas propuestas.⁸

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta, y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la OIT establece que “La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país”.

No obstante, ***existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.*** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas

⁸ Artículo 164 (Constitución de Michoacán).- Esta Constitución puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo, concurriendo los requisitos siguientes:

IV.- Que una vez aprobado en los términos de la fracción anterior, se someta a discusión y aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos Municipales del Estado;

Si transcurre un mes después de recibido el decreto por los Ayuntamientos, sin que remitan al Congreso el resultado de su votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma; y

y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.⁹

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa,¹⁰ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: “Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.”

¹⁰ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18.

- 1. La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice “lo antes posible”.¹¹ En tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹²
- 2. La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹³
- 3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁴
- 4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es

¹¹ 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 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante “Reclamación Colombia”) GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párr. 134.

¹² Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 20.

¹³ Reclamación Colombia, supra nota 27, párr. 90.

¹⁴ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante “Reclamación México”) GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁵

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁶

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el Amparo en Revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.”**¹⁷

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la OIT en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General,**¹⁸ en la que se señaló

¹⁵ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 134; *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79.

¹⁶ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

¹⁷ Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, p. 736 de texto: “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”

¹⁸ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: “[...] tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas”.

que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas ***consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.***¹⁹

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

¹⁹ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de Agosto 2000, Considerando 7°.