

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019.
PROMOVENTES: COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS Y PARTIDO POLÍTICO MÁS
POR HIDALGO.**

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.

SECRETARIA: MONICA JAIMES GAONA.

**COLABORARON: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO Y
JULIO CÉSAR OLIVARES FLORES.**

**Vo. Bo.
MINISTRA**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Cotejó:

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su Presidente, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto número 203 que reformó, derogó y adicionó 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; decreto que en la parte que interesa en el presente asunto, reformó los artículos 21, párrafo quinto; y 77, párrafo primero; y adicionó una fracción VII al artículo 79; y un TÍTULO X BIS, conformado por los

artículos del 295 al 295 z; todos de dicho Código, los cuales en ese orden establecen lo siguiente:

“Artículo 21...

[...]

(REFORMADO, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019)

Para cumplir lo anterior, el Consejo General por conducto de la Presidencia entregará a más tardar el 15 de octubre del año previo a la elección, a los Representantes de los Partidos Políticos acreditados los porcentajes de votación de rentabilidad así como el de competitividad y el método de obtención de los resultados electorales definitivos de cada partido político por distrito electoral y municipio, correspondientes a la última elección de que se trate; quedando a elección de cada partido político, el procedimiento a utilizar para su participación electoral, también deberá entregar los criterios de paridad de género y postulación indígena, con base a lo establecido en el presente Código.”

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019)

“Artículo 77. La Junta Estatal Ejecutiva estará integrada por el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo y los titulares de las Direcciones Ejecutivas de: Organización Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica; Equidad de Género y Participación Ciudadana; Prerrogativas y Partidos Políticos; Jurídica; de Administración; y de Derechos Político Electorales Indígenas. [...].”

“Artículo 79. Las funciones que cada Dirección Ejecutiva deberá realizar serán las siguientes:

[...]

(ADICIONADA [N. DE E. CON SUS INCISOS], P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019)

VII. Dirección de Derechos Político Electorales Indígenas:

a. Procurar la generación a través del Consejo General, las condiciones de coadyuvancia y protección de los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, tales como el derecho de participación política, asociación, representación política de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo;

b. Fomentar el desarrollo de políticas, inclusivas y de acceso a la justicia encaminadas a lograr la protección de

las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, así como buscar progresivamente mayor igualdad de la mujer indígena;

c. Estudios y análisis de implicaciones de los derechos político electoral de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del sistema electoral local y en el marco de normatividad;

d. Generar y estrechar vínculos con instituciones públicas y privadas, de carácter estatal, nacional e internacional, interesadas en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;

e. Acordar con el Presidente los asuntos de su competencia; y

f. Las demás que le confiera este Código, el Consejo General, su Presidente y otras disposiciones legales relativas y aplicables.”

(ADICIONADO CON LOS APARTADOS Y ARTÍCULOS QUE LO INTEGRAN, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019)

TÍTULO X BIS

DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS HOMBRES Y MUJERES INDÍGENAS EN LOS CARGOS PÚBLICOS

APARTADO A

DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y SU DERECHO A DESIGNAR LA FORMA DE ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES MUNICIPALES

“Artículo 295 a. Este Código reconoce la diversidad de los derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo, y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para integrar sus propias autoridades.”

“Artículo 295 b. Las autoridades comunitarias de los pueblos y las comunidades indígenas de Hidalgo reconocidos por la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, en el ejercicio de la libre determinación y autonomía, podrán presentar ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, la solicitud para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por

sistemas normativos internos, previo cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en el presente capítulo.”

“Artículo 295 c. Corresponde al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo atender las solicitudes que presenten las autoridades de los pueblos y las comunidades indígenas para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas de derecho interno o consuetudinario.

El Consejo General deberá organizar, implementar y desarrollar, en su caso, el procedimiento de consulta en el municipio respectivo, de conformidad con lo establecido en el presente capítulo y los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General.”

“Artículo 295 d. Para la solicitud de cambio de modelo de elección de autoridades municipales, se deberán reunir los siguientes requisitos:

I.- Ser municipio reconocido como indígena por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo y con población mayoritariamente indígena con base en los porcentajes de población indígena que vía oficio comunique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía 90 días antes de la fecha límite de solicitud;

II.- Ser suscrita por el 50% más uno, de las autoridades comunitarias indígenas que integran el municipio, para lo cual se anexarán las actas de cada una de las asambleas comunitarias que se realicen con la participación del 50% más uno de la comunidad, en donde se establezca con claridad la voluntad popular de emigrar del sistema de partidos al de sistema normativo interno;

III.- Que se designe un Comité de Seguimiento plural con representantes electos por cada asamblea, que será el órgano representante de las comunidades, encargado de realizar los trámites y gestiones referentes a la solicitud de cambio de modelo de elección ante el Consejo General, cuyos integrantes únicamente deberán ser miembros de las comunidades indígenas atendiendo a la paridad de género; y

IV.- Señalar domicilio y preferentemente correo electrónico para recibir notificaciones.

La fecha límite para solicitar el cambio de modelo de elección será dos años antes del día en que se celebre la jornada electoral, en la que se renueven ayuntamientos.

Para garantizar el consenso de las comunidades, en todo momento se requerirán las firmas del total de integrantes del Comité de Seguimiento para la tramitación de la consulta.

Las comunidades podrán solicitar la presencia de observadores del Instituto Nacional Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Instituto Electoral, vigilará que la información y documentación, sea auténtica y veraz, por los medios que considere pertinentes.”

“Artículo 295 e. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en un plazo de hasta 45 días naturales, contados a partir de la presentación de la solicitud de cambio de modelo de elección, resolverá sobre la procedencia de la misma, verificando el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el presente capítulo.

En caso, de la falta de algún requisito, el Instituto Electoral notificará al Comité de Seguimiento para que, en un plazo de 5 días naturales contados a partir del día siguiente a su notificación, los subsane. Fenecido dicho plazo, el Consejo General, resolverá lo conducente.”

APARTADO B DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA

“Artículo 295 f. Cumplidos los requisitos para el cambio de modelo de elección, el Instituto Estatal Electoral emitirá un acuerdo en el que se ordene la implementación de la consulta previa, libre, informada y de buena fe a la totalidad de la ciudadanía del municipio correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado de Hidalgo, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

La consulta que realice el Instituto Estatal Electoral deberá efectuarse mediante procedimientos culturalmente apropiados, en corresponsabilidad con las comunidades indígenas solicitantes, atendiendo las particularidades políticas, sociales y económicas del municipio, a fin de

generar las condiciones de diálogo y consenso que permitan llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través del consentimiento libre e informado.”

“Artículo 295 g. Para la realización de la consulta que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral se aplicarán en lo conducente los Capítulos Tercero y Cuarto de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

La consulta que se implemente en los municipios para el cambio de modelo de elección constará de las siguientes etapas:

I. Etapa Preparatoria: Inicia con la solicitud de cambio de modelo de elección, en la cual el Instituto Estatal Electoral deberá allegarse de información, mediante las propias autoridades de la comunidad o por información objetiva que pueda recopilar y que permitan obtener datos fehacientes en torno a los usos y costumbres que rigen en las comunidades indígenas del municipio respectivo.

El Instituto Estatal Electoral podrá realizar revisiones bibliográficas, solicitar informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, requerir dictámenes periciales antropológicos a las instituciones versadas en la materia, realizar visitas a los sitios en los que se presuma la existencia de poblaciones indígenas, vigencia de criterios etnolingüísticos, entrevistas con los habitantes, informes de las autoridades municipales legales y tradicionales, con el objeto de determinar la viabilidad de la implementación del sistema normativo interno, así como constatar que las comunidades del municipio están inmersas en el marco normativo local que reconocen.

II. Etapa Informativa: Verificada la existencia y vigencia del sistema normativo interno en las comunidades indígenas en cuestión, el Instituto Estatal Electoral deberá proceder a iniciar con una campaña de difusión informativa cultural y etnolingüísticamente apropiada, con la finalidad de que las comunidades del municipio en cuestión, cuenten con los elementos necesarios para tomar una determinación y, en su caso, se comprendan los alcances de las posibles afectaciones políticas, sociales o culturales que la medida implique.

El Instituto Estatal Electoral podrá celebrar asambleas comunitarias informativas, para informar a la población

respecto a los métodos de elección de partidos políticos y del sistema normativo interno o usos y costumbres.

III.- Etapa Consultiva: En ella participarán las y los ciudadanos del municipio en cuestión, debiendo sujetarse a lo establecido en los acuerdos, lineamientos y formato que para tal efecto se aprueben. Para lo cual, se podrán implementar asambleas comunitarias de consulta.

Si derivado del ejercicio consultivo, se obtiene que la mayoría de la ciudadanía del municipio, aprueban el cambio de modalidad de la elección por sistema normativo interno, el Consejo General procederá a comunicarlo al Congreso del Estado y al Ayuntamiento respectivo, para efectos de preparación del proceso de elección con base en su sistema normativo interno, una vez que concluya el ejercicio constitucional del ayuntamiento en turno.”

“Artículo 295 h. Aprobado el cambio de modelo de elección, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral deberá disponer lo necesario, para llevar a cabo, las elecciones por sistemas normativos internos en los plazos que establece este Código.”

“Artículo 295 i. Las autoridades estatales y municipales deberán brindar apoyo y colaboración al Instituto Estatal Electoral para la implementación de las etapas inherentes a la realización de las consultas.”

“Artículo 295 j. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los ciudadanos en las etapas de la consulta.”

“Artículo 295 k. El Consejo General emitirá los lineamientos y la reglamentación relacionada con el trámite de las solicitudes y el desarrollo de la consulta para el cambio del modelo de elección de las autoridades municipales por sistemas normativos internos.”

APARTADO C

DE LAS PREVENCIONES GENERALES EN ELECCIÓN POR SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS

“Artículo 295 l. Para la transparencia en la celebración de la etapa consultiva el Instituto Estatal Electoral emitirá convocatoria pública para contar o acreditar con observadores mismos que deberán rendir un informe al Consejo General del Instituto.”

“Artículo 295 m. Los municipios que hayan optado por elegir a sus autoridades municipales, bajo sus normas, prácticas tradicionales y usos y costumbres, deberán garantizar:

a).- Participación activa equitativa e igualitaria de hombres y mujeres;

b).- Respeto a los derechos humanos y a los derechos políticos y electorales de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas;

c).- El voto en condiciones de libertad e igualdad;

d).- La auto adscripción indígena calificada para poder ser candidata o candidato a Presidente Municipal, Síndico o Regidor; y

e).- La transparencia.”

“Artículo 295 n. Para la elección de integrantes de ayuntamiento, a través de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, el Instituto Estatal Electoral podrá organizarlas en corresponsabilidad con las autoridades e integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitirá de manera oportuna un dictamen en el que se especifique el método de elección propuesto por la comunidad indígena que haya optado por elegir a sus autoridades mediante usos y costumbres, el cual deberá ser acorde a las fechas, plazos y términos que señala el Código Electoral para el desarrollo de las etapas del proceso electoral.

El Instituto Estatal Electoral calificará y declarará la validez de las elecciones y expedirá las constancias de mayoría a las ciudadanas y ciudadanos que hayan sido electos por la modalidad de sistema normativo interno.”

“Artículo 295 ñ.- Las autoridades que hayan sido electas por sistema normativo interno deberán rendir un informe anual al interior de los pueblos y comunidades indígenas o, en su caso, ante el Consejo de Ancianos respectivo.”

APARTADO D

**DE LA REPRESENTATIVIDAD INDÍGENA MUNICIPAL EN
LA ELECCIÓN POR SISTEMA DE PARTIDOS**

“Artículo 295 o. En aquellos municipios cuya elección de ayuntamiento se sujete al sistema de partidos, y con el objeto de mantener una adecuada representación de los colectivos indígenas, los partidos políticos se deberán ajustar a lo siguiente:

a).- En aquellos municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 35 por ciento y hasta el 50 por ciento, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 35 por ciento de su planilla;

b).- En aquellos municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 50.01 por ciento y hasta el 65 por ciento, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 50% de su planilla;

c).- En aquellos municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 65.01 por ciento, y hasta el 80 por ciento, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 65% de su planilla; y

d).- En aquellos municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 80.01 por ciento de población indígena, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 80% de su planilla.

En aquellos municipios cuyo porcentaje de población indígena sea menor del 35%, pero cuenten con comunidades originarias dentro del catálogo de comunidades indígenas establecido por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, los partidos políticos deberán postular cuando menos un propietario y suplente indígena dentro de su planilla.

Los porcentajes de población indígena serán los que vía oficio comunique el INEGI, los cuales serán difundidos por el Consejo General, a más tardar, 90 días antes del inicio del proceso electoral respectivo.”

APARTADO E

PREVENCIONES COMUNES EN ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS Y POR SISTEMA DE PARTIDOS

“Artículo 295 p. Para garantizar que los espacios de candidaturas indígenas, sean ocupados por miembros de las comunidades indígenas, se requiere la autoadscripción indígena calificada.

El Instituto Estatal Electoral emitirá oportunamente, los lineamientos que de manera enunciativa servirán para calificar la adscripción indígena, a efecto de que las autoridades comunitarias y municipales, y los interesados, puedan conocerlos y acreditarlos fehacientemente.

El Instituto Estatal Electoral vigilará que bajo ninguna circunstancia sean negadas las constancias o instrumentos que acrediten la adscripción indígena, por razones de género, ideología política, preferencias sexuales o creencias religiosas.”

“Artículo 295 q. Los partidos políticos y los pueblos y comunidades indígenas deberán garantizar la paridad horizontal, vertical y sustantiva en la postulación de candidaturas indígenas.”

“Artículo 295 r. En el caso de que las autoridades comunitarias o municipales, se nieguen a expedir sin causa fundada, el instrumento que acredite la adscripción o el vínculo comunitario indígena del solicitante, tal negativa podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo atenderá las razones de ambas partes, con el objeto de conformar una visión integral de la problemática, y en caso de encontrar razones jurídicas suficientes, podrá ordenar al delegado, asamblea, o autoridad comunitaria del municipio, que expida la constancia respectiva, en caso de persistir la negativa, una vez que el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo tenga conocimiento, de oficio, se abrirá el incidente de inejecución de sentencia, y se ordenará al Ayuntamiento respectivo, la expedición supletoria de la constancia al interesado.”

“Artículo 295 s. Las convocatorias, acuerdos y resoluciones del Instituto Estatal Electoral que tengan relación directa con la preparación, desarrollo y

calificación de procesos electorales relacionados con sistemas normativos internos deberán ser emitidas en las lenguas indígenas de referencia y difundidas por medios preferentemente audiovisuales en las comunidades respectivas.

El Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo deberán celebrar convenios de colaboración con las instituciones competentes, a efecto de contar oportunamente con intérpretes calificados para la traducción de convocatorias, acuerdos y resoluciones que tengan relación directa con elección de candidaturas indígenas.”

“Artículo 295 t. Los sitios electrónicos del Instituto Estatal Electoral y del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo deberán contar con un sitio alerno dentro de la página principal en donde se den a conocer de manera escrita y audiovisual la información más relevante para que los pueblos y comunidades indígenas puedan conocerla en su lengua.”

“Artículo 295 u. Para fomentar la cultura de la legalidad, el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo deberán calendarizar cursos y talleres de difusión de los derechos político-electorales y su defensa, en las comunidades y pueblos indígenas, procurando que sean impartidos o traducidos a su lengua.”

APARTADO F

DE LA REPRESENTATIVIDAD INDÍGENA EN LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

“Artículo 295 v. Los partidos políticos postularán únicamente candidatas y candidatos indígenas, propietarios y suplentes, en aquellos distritos electorales que sean calificados como indígenas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

Asimismo, los partidos políticos deberán postular cuando menos una fórmula de candidatos indígenas a diputados por el principio de representación proporcional en los primeros cinco lugares de su lista A.”

“Artículo 295 w. Serán considerados distritos electorales indígenas, las demarcaciones electorales que superen el 60% de población que se auto adscribe como indígena con base en los datos que el Instituto Nacional de Estadística

y Geografía proporcione 120 días previos al inicio del proceso electoral.

Para la conformación de los distritos electorales indígenas se tomarán en cuenta, la viabilidad de las vías de comunicación; además de la población, la lengua y la continuidad territorial.

En ningún caso, los distritos electorales indígenas podrán ser inferiores a tres distritos.”

“Artículo 295 x. Los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo podrán solicitar el registro de candidato a Gobernador, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

I.- Que se solicite por el 70% de las autoridades comunitarias indígenas que integran el total del Catálogo de comunidades vigente a la fecha del registro, para lo cual se anexarán las actas de cada una de las asambleas comunitarias, en donde se establezca con claridad la voluntad de postular al candidato o candidata respectivo;

II.- El candidato o candidata deberá reunir los requisitos de elegibilidad que dispone el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo; y

III.- El candidato o candidata preferentemente deberá hablar alguna de las lenguas que prevalezcan en la entidad; conocer y respetar la cultura de los pueblos y comunidades indígenas, y se sujetará en lo conducente, a las disposiciones que en materia de prerrogativas, de fiscalización y de propaganda electoral que rigen para la candidatura independiente.

Para la acreditación de lo solicitado en el párrafo anterior se hará con escrito bajo protesta de decir verdad.”

“Artículo 295 y. El Instituto Estatal Electoral vigilará la autenticidad de la documentación que presenten los pueblos y comunidades indígenas para la solicitud de registro de candidato a Gobernador.”

“Artículo 295 z. Una vez obtenido el registro por el candidato o candidata indígena, estará sujeto a las disposiciones que en materia de fiscalización y gastos de campaña emita la autoridad correspondiente.

El candidato o candidata podrá nombrar a sus representantes ante los órganos electorales respectivos.”

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

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

TERCERO. Antecedentes. En su escrito inicial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos narró como antecedentes del caso, lo siguiente:

“[...]

iii. Hechos que dieron origen a la emisión del decreto reclamado.

Explicado el contenido fundamental del objeto de la reforma a la Ley Electoral en el Estado de Hidalgo, es pertinente mencionar que el decreto impugnado debe entenderse en un contexto que fue generado a partir de diversas decisiones judiciales dictadas por el Tribunal Electoral, tanto local como Federal, las cuales constituyen parte importante de la causa que originó la incorporación del andamiaje normativo al que hemos hecho referencia en el subapartado que antecede en el Código Electoral.

El 6 de diciembre de 2018, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) emitió una sentencia que resolvió el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, expediente TEEH-JDC-056/2018, promovido por un ciudadano hidalguense en representación de una comunidad indígena, en el cual controversió ante dicha autoridad jurisdiccional la omisión legislativa atribuible al Congreso del Estado, entre otras cuestiones, consistente en la no armonización de la Constitución Política local ni la legislación respectiva de

conformidad con la Ley Fundamental en materia indígena, pues consideró que debieron haberse creado apartados especiales en esos ordenamientos que previeran la forma en que los indígenas podrían competir para los cargos públicos y de elección popular, así como los lineamientos a los cuales se sujetarían.

A juicio del Tribunal estatal el agravio resultó fundado, pues estimó que efectivamente la omisión reclamada resultaba violatoria de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo, en razón de que el artículo 5o., párrafo décimo, fracción III, de la Constitución del Estado no se encontraba adecuado a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2015, en virtud de la cual se reformó la fracción III del apartado A del artículo 2o. de la Constitución General de la República. Asimismo, advirtió que en el Código Electoral de la entidad tampoco existía armonización con la reforma constitucional aludida en las líneas anteriores.

Por ello, vinculó en su sentencia al Congreso hidalguense para que realizara las adecuaciones a la Constitución Política del Estado de Hidalgo en atención a lo que le ordenaba la Ley Suprema y determinara lineamientos o parámetros mínimos que garantizaran a los integrantes de las comunidades indígenas su participación política y su representación efectiva en los órganos de elección popular.

Por lo que, le indicó al legislador que dentro del proceso de decisión en las medidas legislativas antes indicadas debería dar la participación indispensable que les corresponde a las comunidades indígenas, por medio de los instrumentos o mecanismos que estimara pertinentes, respetando e involucrando la normativa interna de las diversas comunidades originarias.

Por otro lado, diverso ciudadano que se autoadscribió como indígena promovió un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales en el cual esencialmente reclamó, entre otras cuestiones, que el IEEH y el Congreso estatal no convocaron a los integrantes de los pueblos indígenas, a sus representantes y organizaciones para participar en los trabajos de la reforma electoral de conformidad con lo resuelto por el TEEH en el juicio antes mencionado. Dicho medio de impugnación se promovió ante el propio Tribunal Electoral local, recayéndole el número de expediente TEEH-JDC-011/2019.

Este expediente fue resuelto mediante sentencia pronunciada el 10 de abril de 2019, en la cual se estimó que el actor realizó una interpretación errónea de lo ordenado en el expediente TEEH-JDC-056/2018, en lo que respecta a que no se implementaron mecanismos de consulta sobre la reforma ya mencionada, pues la ejecutoria del primer juicio no se limitó a ordenar al Congreso a que realizara únicamente una consulta, sino lo que previó fue que se garantizara la participación indispensable de las comunidades indígenas, con el fin de que se les escuchara en el proceso de decisión en las medidas legislativas, por medio de los instrumentos o mecanismos que estimara pertinentes, no así una consulta como tal.

No obstante, esta última determinación fue recurrida ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual resolvió el 17 de junio de 2019 el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, expediente ST-JDC-76/2019, cuya sentencia –en la parte relacionada con la impugnación que nos ocupa– modificó el sentido de la resolución del IEEH impugnada.

Consecuentemente, resolvió que toda vez que el proceso de reforma electoral local es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, es obligatorio y no optativo consultarles (de manera previa, libre, culturalmente adecuada, informada y de buena fe), en virtud de que se trata de un derecho previsto en los artículos 2o., Apartado B, de la Constitución Federal y 6o. del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En tal virtud, la Sala Regional de TEPJF ordenó hacer del conocimiento de la legislatura estatal que, dentro del proceso de la reforma electoral en materia indígena, era obligatorio efectuar la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas en los procesos correspondientes, ya que era inconcuso que se trata de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

iv. Convocatorias públicas para la consulta.

Así, el Congreso del Estado de Hidalgo, para dar cumplimiento a lo ordenado por los fallos mencionados en

la sección inmediata anterior, el 5 de julio de 2019 emitió la convocatoria para la realización de la Consulta Indígena para la construcción de una Reforma Electoral, estableciendo que se llevarían a cabo una fase informativa y una consultiva dentro del proceso.

De dicho documento de convocatoria, se aprecian los siguientes datos relevantes:

- **Se mencionó que las “Asambleas Regionales para la Construcción de una Reforma Política Electoral con perspectiva pluricultural” se llevarían a cabo el 5 de agosto de 2019.**
- **Se hizo un llamado a las y los indígenas, integrantes, representantes, autoridades tradicionales, autoridades municipales indígenas, comisariados ejidales, autoridades comunales, comités de servicios comunitarios, delegados, consejos y asambleas de comunidades y pueblos indígenas, organizaciones indígenas; organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación especializadas, así como a otras personas interesadas en participar en mesas de discusión.**
- **Precisó que el objeto de la convocatoria era recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma en comento, así como conocer y discutir las tres propuestas de reformas que menciona la convocatoria y, en su caso, adherirse libremente a ellas, así como saber las inquietudes y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas en materia de representación política y electoral.**
- **Se fijaron siete sedes en las que se instalarían las mesas de discusión y propuestas, que serían en las cabeceras municipales de Ixmiquilpan, Tepeji del Río de Ocampo, Tulancingo, Huejutla, Zimapán, Molango de Escamilla y Tenango de Doria.**
- **Indicó que las propuestas que podían presentarse también podrían ser por escrito, en el buzón físico destinado, o bien, por vía telefónica o mensajería instantánea.**

Una vez realizadas las mesas de discusión en las sedes mencionadas, el Congreso del Estado habilitó una liga electrónica para que los interesados conocieran los

resultados de las mismas, de las cuales es importante resaltar lo siguiente:

Respecto de la fase informativa de la consulta, se realizó lo siguiente:

- **En el espacio web se describió el procedimiento que se llevó a cabo, puntualizando que durante la etapa informativa el personal administrativo del Congreso estatal efectuó visitas y entrevistas personales a los delegados de las comunidades, lo que le permitió llevar a cabo sus tareas de difusión y entrega de información.**
- **Se indicó que los documentos entregados son los siguientes:**
 - 1. Cartel de convocatoria;**
 - 2. Convocatoria tamaño doble carta en español, náhuatl y hñahñu;**
 - 3. Copias fotostáticas de las propuestas elaboradas por partidos políticos, el IEEH y de organizaciones indígenas;**
 - 4. Tríptico informativo de las sedes y del formato de consulta con sus características;**
 - 5. Buzón para la recepción de propuestas y opiniones; y**
 - 6. Papeletas para la exposición de propuestas y opiniones.**
- **Se mencionó que personal del Congreso estatal realizó actividades de difusión y entrega de la información y documentos ya precisados a las comunidades y pueblos originarios en la entidad.**

De igual modo, para dar difusión a las mesas, se habilitó un sitio web en donde, además, se publicaron y difundieron diversos documentos (legislación, sentencias relevantes, artículos de investigación, etc.) y se contrataron espacios en radio en diversas radiodifusoras y en canales de televisión.

Ahora bien, se desprende que durante la fase consultiva:

- **Se solicitó la colaboración de los Presidentes Municipales en cada una de las siete sedes regionales en las que se instalaron las mesas de discusión.**
- **Se nombró a un relator quien recibía las opiniones, propuestas e inquietudes por parte de los**

intervinientes que se expusieran en cada mesa, quien a su vez era el encargado de redactar la minuta de asamblea, dar lectura y hacer la entrega formal para la conformación del acta de asamblea final.

- *Se publicaron los resultados, de los cuales se pueden extraer los siguientes datos:*
 - *Se registró un total de 798 asistentes en las siete sedes;*
 - *Se presentaron 128 solicitudes en relación con la reforma; y*
 - *Se contó con un total de 18 intérpretes, sin precisar las lenguas que hablaban ni la distribución que hubo de éstos en las distintas sedes.*

De todo lo anterior, se desprende que previo a esta reforma legal no existían las condiciones normativas idóneas que garantizar la participación política de los indígenas en la entidad, es decir, cómo podrían competir por algún cargo de elección popular, cuya omisión desembocó en la promoción de juicios para la protección de los derechos político electorales, de cuya resolución se vinculó al Congreso estatal que debía realizar una consulta previa, libre culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades en los procedimientos de reforma correspondientes.”

CUARTO. Concepto de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo esencialmente lo siguiente:

“X. Concepto de invalidez.

[...]

C. Análisis el cumplimiento de los estándares de la consulta de manera previa a la emisión del decreto impugnado.

[...]

ii. Cumplimiento en el caso concreto de los estándares en la materia.

Una vez evidenciado que por la trascendencia e impacto de las normas adicionales, la consulta previa devenía necesaria y obligatoria, enseguida se procederá a examinar si la autoridad legislativa cumplió a cabalidad con los elementos mínimos que se deben observar al

verificarse el procedimiento de consulta, que exige que se realice de manera previa, bajo sus propias costumbres y tradiciones, de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

Como se abordó con anterioridad, tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado dichos estándares mínimos para que la consulta sea efectiva y se garantice ese derecho reconocido a las personas indígenas.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso del Estado de Hidalgo, en caso de que sea calificada como una consulta la realización de las mesas de discusión indicadas en el apartado B, subapartado IV, del presente ocurso, o como las llamó dicho órgano legislativo: ‘Asambleas Regionales para la Construcción de una Reforma Política Electoral con perspectiva pluricultural’ realizadas el 5 de agosto de 2019, no cumplieron con los elementos mínimos que deben verificarse para que sea efectiva y se respete ese derecho reconocido a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Con el motivo de evidenciar lo anterior, se realizará un examen a cada uno de los extremos que debió colmar la consulta indígena.

a. La consulta debe ser previa a la medida legislativa.

Tal como se refirió en apartados previos, la consulta debe llevarse a cabo antes de la publicación de la medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos y comunidades. Para ello, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que 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.

Sobre este punto en específico, se observa que las modificaciones al Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicadas mediante Decreto número 203, siguieron un proceso legislativo complejo que se compuso por varias fases o etapas previo a su expedición.

Debe subrayarse que esta Comisión Nacional considera que las mesas de discusión llevadas a cabo para las adecuaciones normativas al Código Electoral estatal, previa convocatoria por el Congreso local, no constituyen una consulta en términos del Convenio 169 de la OIT. No obstante, podría estimarse que dichas mesas sí cumplieron con el requisito de ser previas.

Lo anterior, toda vez que dichos foros se efectuaron de manera anterior a la formulación del dictamen en comisiones, su aprobación por el Pleno, expedición y publicación, en una fase adicional dentro del procedimiento legislativo, por lo que en ese sentido podría afirmarse, sin perjuicio de lo que determina ese Alto Tribunal, que se cumplió con dicho requisito.

b. La consulta debe ser culturalmente adecuada

Al respecto, la Corte Interamericana determinó en el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, que el deber de los Estados es llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas la que debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones.

En el caso particular, este Organismo Autónomo estima que las mesas o Asambleas Regionales, en caso de calificarse como consultas previas, no se llevaron a cabo con el requisito que se analiza, pues no puede considerarse que la forma en que se realizó haya sido culturalmente adecuada.

Como se aprecia en la convocatoria publicada en la página del Congreso del Estado, aquella se dirigió al público en general, con especial énfasis a las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Ante ello, la forma en la que se convocó a las personas interesadas no distinguió entre aquellas que se autoadscriben como indígenas de quienes no se consideran con ese carácter, por lo que se siguió un procedimiento genérico que no atendió a las necesidades culturales que ese especial grupo de población requería.

Se observa que tanto la convocatoria como todos documentos que fueron puestos a disposición del público, así como la difusión en comerciales en radio y televisión en esos medios, se encontraban solamente en tres lenguas, a saber, español, náhuatl y hñahñu.

Aunque no pasa desapercibido que se procuró dar el mayor acercamiento a esas comunidades, tampoco escapa la atención de este organismo autónomo que, cuando menos, de acuerdo con los datos del INEGI, en la entidad existen otras dos lenguas que se hablan por un número considerable de la población originaria, esto es, la tepehua y la mixteca.

En ese sentido, la autoridad procuró dar el mayor acercamiento a esas comunidades que no hablan español, náhuatl ni hñahñu, por mencionar algunas de las variantes lingüísticas más relevantes en función de sus hablantes, y, por tanto, al ser la lengua parte integrante de su cultura, no fueron tomados en cuenta para participar y manifestar sus opiniones en la construcción de la citada reforma, lo cual resulta trascendental, pues como ya se hizo notar en dicho estado más del 14% habla alguna lengua indígena y un porcentaje de un poco más del 9.3% no habla español.

En ese aspecto, el legislador discriminó indirectamente, sin ninguna razón objetiva a las personas que hablan ya sea la lengua tepehua o la mixteca, o bien, alguna otra no preponderante, como el tenek o pames, por mencionar algunos, lo que les imposibilitó intervenir con pertinencia cultural en el procedimiento legislativo y manifestar su opinión.

Así, se advierte una primera deficiencia en el procedimiento de consulta, la cual se traduce en la imposibilidad de que todas las comunidades indígenas que habitan en el territorio de Hidalgo conocieran con certeza, en principio, que se llevarían a cabo las asambleas regionales y, por otro lado, cuáles eran las propuestas que presuntamente se discutirían.

Aunado a ello, en la denominada fase informativa se refirió que personal del Congreso efectuó visitas y entrevistas personales con los delegados de las comunidades ‘para llevar a cabo sus tareas de difusión y entrega de información’, circunstancia que tampoco puede considerarse como la idónea para asegurar que los indígenas conocieran el contenido y objeto de las propuestas.

Sobre el particular, no se precisa qué funcionarios son los que se encargaron de visitar o entrevistas a los pueblos y comunidades, si contaban con conocimientos o aptitudes sobre pueblos y comunidades indígenas, o si conocían o hablaban alguna de sus lenguas y, en todo caso, tampoco

se advierte el acompañamiento de intérpretes que tuvieran conocimiento de su propia cultura e identidad, necesarios para hacerse comprender y explicar la trascendencia de las modificaciones legales.

Con lo anterior se pretende demostrar que el Congreso no tomó las previsiones necesarias para que el personal encargado de hacer llegar la información fuera el idóneo, ni consideró conveniente la intervención de otras instituciones inmiscuidas en el tema en el orden local, como de la Comisión Estatal para el Desarrollo sostenible de los Pueblos Indígenas del Estado de Hidalgo o bien, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

Esa omisión también se observó el día en que se celebraron las consultas indígenas, pues de los propios resultados se desprende que sólo asistieron un total de 18 intérpretes, por lo que no es posible asegurar que haya existido efectivamente una mesa de discusión y de propuestas en la que se haya escuchado de esas comunidades, particularmente de aquéllas que sólo hablan una lengua indígena.

Ahora bien, además de lo que ya se ha hecho notar ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, también es conveniente poner de relieve que para que la consulta sea culturalmente adecuada, debe realizarse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Ello significa que es exigible que la representación de los pueblos y los procedimientos correspondientes para emitir un posicionamiento fuera definido de conformidad con sus propias tradiciones, usos y costumbres.

Tal circunstancia tampoco aconteció en el presente caso, pues el Congreso no consideró la organización de las comunidades para tomar determinaciones, ni para ubicar a los ‘delegados de las comunidades’ a quienes presuntamente les entregaron la información.

Además, al momento de participar no se exigió que concurrieran los representantes legítimos, en su caso, de aquellas comunidades que así lo determinaran de acuerdo con sus usos y costumbres; ni que las personas que acudieron hayan tenido algún grado de representatividad para decidir o proponer ideas u opiniones en nombre de su comunidad.

Por otro lado, la metodología para la toma de decisiones tampoco consideró las formas a las que las diversas comunidades y pueblos deliberan y toman sus decisiones en una asamblea, sino que se impuso una determinada forma de participación que podría no coincidir con sus costumbres y tradiciones.

Tampoco se requirió que las personas que acudieron a las mesas, en los asuntos que así lo ameritaran, fueran los representantes legítimos de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades indígenas de que se trata, en su caso, apoyándose, en su caso, de peritos u organismos como sería la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Estado de Hidalgo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Al respecto, debe tomarse en consideración que este último es la instancia que tiene competencia para establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.

Sirve de sustento a lo anterior, por analogía, el criterio sostenido por la Segunda Sala en la tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2016, Libro Tomo II, pág. 1211, del rubro y texto siguientes:

‘PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA’. [Se transcribe].

En conclusión, se considera que las mesas de discusión o ‘Asambleas Regionales’ convocadas por el legislador no pueden ser consideradas como culturalmente adecuadas.

c. La consulta debe ser informada.

La consulta a las comunidades indígenas exige la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa susceptible de afectarles directamente. La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada, requiere que el Estado difunda dicha

información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas.

Por otro lado, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que toda la información sea comprensible, por lo que –si así lo requiere el caso concreto– deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento.

Bajo ese contexto, y concatenado a lo expuesto en el punto anterior, no existen elementos que permitan llegar a la convicción de que la celebración de las ‘Asambleas Regionales’ se desarrollaron con la difusión adecuada de la información pertinente, pues tanto la convocatoria como los comerciales en algunos medios de comunicación destinados a la difusión del evento sólo se encontraban en español, náhuatl y hñähñu, sin contemplar a otras lenguas que se hablan en diversos pueblos y comunidades del Estado.

Dicha circunstancia se tradujo en que una gran parte de la población indígena no se enteró que se llevarían a cabo esas mesas de diálogo, por lo que no estuvieron en condiciones de participar.

Por otro lado, tampoco se estima que el personal encargado de repartir la información haya logrado un eficaz acercamiento con los pueblos y comunidades indígenas en el sentido de que a éstas les haya sido explicado la materia sustancial de la reforma, así como su impacto en sus derechos político electorales y autorregulación interna, a efecto de que estuvieran en óptimas condiciones de reflexionar sobre su intervención en las mesas de diálogo y en su caso, de formular propuestas o rechazar las que eran cometidas a su conocimiento.

Asimismo, se estima que el corto periodo que osciló entre la publicación de la convocatoria –5 de julio de 2019– y al celebración de las mesas de diálogo –el 5 de agosto de 2019– fue escaso e impidió que la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas fueran informados con tiempo suficiente y necesario para que discutieran sus propias propuestas y en su caso, se organizaran para designar delegados o presentarse ante las ‘Asambleas Regionales’.

Si bien el Congreso tomó algunas medidas dirigidas a hacer del conocimiento de los todos los [sic] hidalguenses la celebración de las mencionadas mesas de discusión, ya sea al publicar las convocatorias, habilitar un sitio web, o transmitir las invitaciones por medio de radio o televisión, la autoridad legislativa soslayó que pueden existir comunidades, que por determinadas condiciones de marginación o por alguna otra circunstancia, nunca hayan tenido conocimiento de la convocatoria.

Esas particularidades podrían explicar el bajo nivel de participación que se registró en las mesas de diálogo, pues únicamente se presentaron un total de 798 individuos, cantidad ínfima si se recuerda que el Estado de Hidalgo tienen [sic] un porcentaje de 36.1% de total de la población, es decir, cerca de 1,031,868 personas indígenas, pues todos los municipios de la entidad son habitados por personas que se auto adscriben como tales.

Por lo anterior, tampoco se estima que las mesas de diálogo y discusión organizadas por el Congreso estatal hayan cumplido con el requisito de haber sido una consulta informada, de acuerdo con el estándar internacional y nacional en la materia, por lo que tampoco cumplen con ese requisito.

d. La consulta debe llevarse a cabo en forma libre y de buena fe, con el objeto de llegar a un acuerdo.

Este requisito exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, deben llevarse a cabo fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes.

Asimismo, considerando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos; la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia advirtió que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten,

constituye una violación directa al ejercicio de otros derechos.

En el presente caso, esta Comisión Nacional no considera que la consulta previa se haya realizado con mala fe, pues pudiera estimarse que tuvo la finalidad de que los intervinientes se manifestarán de forma libre y con el objeto de llegar a un acuerdo; no obstante, se estima que sí adolece de otros requisitos fundamentales que exige toda consulta indígena.

En virtud de todo lo expuesto, y en razón de que las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultadas, bajo los estándares que han sido expuestos, se sostiene que el decreto impugnado se encuentra viciado en su procedimiento y, por lo tanto, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano, al no haberse llevado a cabo dicha consulta para la elaboración de la normativa combatida.

A la anterior conclusión se arriba por el análisis del procedimiento de las mesas de diálogo o ‘Asambleas Regionales’; pues las mismas no pueden ser consideradas como una consulta en los términos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que fueron simples foros en los que se reunieron poco más de setecientas personas, indígenas y no indígenas, las primeras, que no estando lo suficientemente informadas del objeto de la reunión y, por lo tanto, en ausencia de condiciones para participar de manera efectiva.

Dicho de otro modo, por la realización de esas mesas de discusión no puede tenerse por colmadas las [sic] elementos o parámetros esenciales del procedimiento que prevé el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que han patentado tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como las dos Salas integrantes de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es decir, no bastaba que el Congreso sometiera a consideración las propuestas de reforma al Código Electoral tanto a las comunidades indígenas como al público en general, sino que, dada la calidad de miembros de comunidades indígenas de los interesados, debió realizarse una consulta acorde a los estándares de la

materia, esto es, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

La pertinencia de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena conforme a los parámetros mínimos atiende a las particularidades del Estado de Hidalgo, como Estado pluricultural, que alberga un considerable número de habitantes indígenas.

En efecto, como se expuso previamente, de un total estimado de 2,665,018 habitantes en la entidad federativa, alrededor de 575,161 personas son indígenas, lo que implica que el 21.58% del total de pobladores hidalguenses se identifican como integrantes o descendientes de algún pueblo o comunidad originaria. Sin embargo, el Congreso local informó que a las Asambleas Regionales se registró un total de 798 asistentes en las siete sedes.

Además, como se aprecia en el cuadro que contiene el conteo de población indígena extraído del Catálogo de localidades indígenas de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) el Estado de Hidalgo, en sus 84 municipios, cuenta con población indígena dispersa y concentrada en todo el territorio que debía ser consultada por tratarse de cuestiones que les concernían de manera directa, como ya se explicó, porque se trata de medidas relativas a sus derechos de participación política.

De ese número de municipios, siete fueron elegidos para ser las sedes de las 'Asambleas Regionales' por el Congreso; sin embargo, se estima que la selección y organización realizada por dicho órgano legislativo no fue del todo acertada, pues debió considerar que existen otros cuya población es casi totalmente indígena, como lo son: Atlapexco, Cardonal, Chilcuautla, Huautla, Huazalingo, Huehuetla, Jaltocán, Santiago de Anaya, Tlanchinol, Xochiatipan, Yahualica, entre otros, a los cuales indudablemente interesa que sean consultados acerca de las modificaciones legales al Código Electoral.

Lo anterior, máxime que de acuerdo con esa legislación los municipios reconocidos como indígenas por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo y con población mayoritariamente indígena, son quienes podrían optar por sistemas de derecho interno o consuetudinario. No obstante, como puede apreciarse de

la presunta consulta, la gran mayoría de estos municipios no fueron siquiera sede de las mesas de discusión.

Finalmente, esta Institución Nacional considera que debe garantizarse en el Estado de Hidalgo la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajos [sic] los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo, no sólo de determinados municipios, sino de los 84 que integran al Estado, puesto que en ellos habitan menor o mayormente personas que se identifican como indígenas.

Ello, para asegurar que todos, sin excepción alguna, tengan la oportunidad de intervenir en el procedimiento legislativo de reforma no sólo para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo sino también, como lo sostuvieron los Tribunales Electorales Local y Federal en su momento, porque su participación es necesaria ya que se refiere a modificaciones legales susceptibles de afectarles directamente, ya que involucran medidas que hacen efectivo el ejercicio de sus derechos políticos por tratarse de cuestiones que les permitirán ser representados en sus órganos de gobierno.

Así, es dable concluir categóricamente que el proceso del cual devino la emisión del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo impugnado, no cumple en su integridad con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, ni con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para estimar que se respetó el derecho a la consulta indígena, por lo que debe declararse su invalidez.”

QUINTO. Presentación del Partido Político. Mediante escrito depositado el nueve de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano en el Estado de Hidalgo, y recibido el veintidós siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **Partido Político Más por Hidalgo**, por conducto del Presidente del Comité Ejecutivo Estatal de dicho partido, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del

Decreto número 203 que reformó, derogó y adicionó 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, particularmente contra los artículos 77, 79, fracción VII, y del 295 a, al 295 z, de dicho Código Electoral.

Respectivamente, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y Gobernador, ambos del Estado de Hidalgo, y adujo sustancialmente las mismas violaciones constitucionales y convencionales argumentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

SEXTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de once de octubre de dos mil diecinueve se ordenó formar y registrar el expediente 108/2019 relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente (foja 77 del expediente).

Por acuerdo de catorce de octubre siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite el asunto, ordenó requerir a las autoridades demandadas, para que rindieran sus informes de ley, y acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería jurídica del Gobierno Federal, así como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que emitiera su opinión (fojas 78-80 del expediente).

Asimismo, mediante acuerdo de Presidencia de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente (118/2019) relativo a la acción

inconstitucionalidad hecho valer por el **Partido Político Local Más por Hidalgo**; asimismo, se decretó su acumulación con la diversa 108/2019, y se turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Posteriormente, el veintitrés de octubre se admitió a trámite (fojas 252-254 del expediente).

SÉPTIMO. Opinión. Mediante oficio TEPJF-P-FAFB-903/2019, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto del Magistrado Presidente, opinó que si las autoridades señaladas como responsables no demuestran que, durante el desarrollo del procedimiento legislativo que generó el Decreto ahora cuestionado, realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales correspondientes, entonces, la normativa cuestionada resultaría inconstitucional (fojas 307-314 del expediente).

OCTAVO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado Hidalgo. Mediante escrito presentado el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Claudia Lilia Luna Islas**, en su carácter de Diputada Presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo, compareció en representación del Poder Legislativo local a rendir el informe correspondiente (fojas 358-372 del expediente), en el que expuso lo siguiente:

“El Congreso del Estado de Hidalgo destinó a cerca de medio centenar de trabajadores del Poder Legislativo con

el objeto de que se abocaran a partir del 05 de julio de 2019, a acudir a los municipios y encontrarse con las autoridades representativas de las 1004 comunidades indígenas convocadas a través de los Presidentes Municipales para realizar en conjunto 3 tareas:

1) Entregar en propia mano la información necesaria y relevante relativa a la Consulta Indígena; Copias fotostáticas de las 3 propuestas para reformar el Código Electoral del Estado de Hidalgo; Convocatoria en español y lengua respectiva según la región; Tríptico informativo donde se explica el objeto de la consulta, lugar y fecha y dinámica de la Consulta Indígena.

2) Taller de capacitación en el que se explicaba el contexto legal de las 3 propuestas; el objeto de la consulta, los alcances de la consulta y la dinámica de las mesas de trabajo para la recepción de las propuestas.

3) Aclaración de cualquier duda, previa explicación de los mecanismos de participación por medio de los cuales se podían recibir propuestas, opiniones, sugerencias para la construcción de la reforma política y electoral; 1) de manera directa en las Asambleas Consultivas; 2) por medio de correo electrónico; 3) por medio de la aplicación telefónica 'whatsapp' y 4) por medio de buzones físicos ubicados en las 84 cabeceras municipales.

En caso de que las autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas, no pudiesen acudir a la primera reunión convocada por los Presidentes Municipales respectivos, el personal designado del Congreso del Estado para la etapa de difusión e información de la Consulta Indígena, se trasladaba hasta el domicilio o lugar de trabajo de la autoridad representativa indígena para hacer entrega de la información documental e impartir el taller de capacitación sobre la realización de la Consulta Indígena. Con lo cual quedaron debidamente notificadas las 1004 comunidades indígenas, y dos centenares de autoridades más que no se encuentran en el catálogo de indígenas, pero acudieron al llamado del Poder Legislativo. El día 11 de julio se recibió oficio suscrito por César Cruz Benítez autoridad tradicional hñahñu dirigido al Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Hidalgo, en el que reitera su solicitud para tomar en cuenta propuestas efectuadas por el interfecto y sean tomadas en cuenta en la reforma política y electoral.

Previo al inicio de la consulta indígena, el Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Hidalgo, dirige oficio al Director del Centro Estatal de Lenguas y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo a efecto de poder contar con 36 intérpretes de lengua hñahñu y náhuatl para las siete sedes donde se realizarán las Asamblea [sic] Regionales de la Consulta Indígena del Estado de Hidalgo; del mismo modo, se giró oficio al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con el objeto de solicitarle testigos presenciales que atestigüen y certifiquen la realización de la Consulta Indígena y; se hizo partícipes mediante oficio, a las Diputadas y Diputados de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo con el objeto de invitarles a participar en las Asambleas celebrarse el día 5 de agosto de 2019.

Se solicitó a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Hidalgo, apoyo para la designación de personas para la certificación en las siete Asambleas Consultivas y al Gobernador del Estado, invitándolo a estar presente.

De la etapa informativa en la que se hizo entrega de información documental a las autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas se conformaron siete carpetas, una por cada Asambleas Regional, mismas que exhiben en original para su debido cotejo.

El día 05 de agosto de 2019, de manera simultánea en las siete sedes con cabecera en los municipios de Ixmiquilpan, Huejutla de Reyes, Zimapán, Tulancingo de Bravo, Molango, Tepeji y Tenango de Doria se llevaron a cabo los trabajos para la realización de la Consulta Indígena bajo la siguiente dinámica:

a) A las 8:00 horas se apertura el registro de asistentes. En el acto, se hace entrega de las 3 propuestas para reformar el Código Electoral: la iniciativa de los partidos políticos, la de las organizaciones indígenas y la del Instituto Estatal Electoral.

b) A partir de las 10:00 horas aproximadamente iniciaron los trabajos con la bienvenida del maestro de ceremonias, quien da la palabra al Presidente de Municipal anfitrión y a un Diputado o Diputada para inaugurar oficialmente los trabajos de la Consulta Indígena.

c) Acto seguido, el maestro de ceremonias explica a los asistentes el objeto de la Consulta que es recibir

propuestas, sugerencias, inquietudes para la construcción a futuro de la reforma político electoral, con base en las tres propuestas existentes o en su caso, con alguna que los asistentes expongan por escrito verbalmente; la manera en la que se desahogarán los trabajos, la temática que se desarrollará en cada mesa, y los temas que abordará cada mesa, así como informar sobre la existencia de intérpretes de lengua que así lo requiera.

d) El moderador de cada mesa de trabajo, explica a los asistentes que las opiniones valen por igual, se dará la palabra a quien lo haya solicitado y nuevamente explica las propuestas existentes en relación al tema de a la mesa, y los temas que se desarrollarán en la mesa respectiva concentrándose únicamente en los que tengan relación con la temática, así se tiene que:

1. En la mesa 1 se expusieron, recibieron y analizaron propuestas con relación a la elección de autoridades por usos y costumbres;

2. En la mesa 2 se expusieron, recibieron y analizaron las propuestas a la elección de autoridades por medio de partidos políticos;

3. En la mesa 3 se expusieron, recibieron y analizaron propuestas con relación a la participación del hombre y la mujer indígena en los cargos públicos.

e) El moderador preguntó a los asistentes si existen propuestas por escrito, para adjuntarlas a la minuta de trabajo, asimismo, anuncia que existe un relator para que cualquier opción o propuesta quede asentada en la minuta.

f) El relator de cada mesa concentró las propuestas por escrito y consignó en la minuta de trabajo las opiniones sugeridas verbales que hacían los asistentes

g) El moderador preguntó a los asistentes si deseaban integrarse a un Comité de Seguimiento quienes serían los que firmarían el Acta de Asamblea Regional con las conclusiones de cada Mesa de Trabajo y serían los que podrían llevar a cabo labores de seguimiento de la Consulta Indígena hasta la conclusión de la misma, levantándose el acta constitutiva correspondiente.

h) Acto seguido el moderador consultó a los presentes acerca de su opinión, sugerencias, o propuestas respecto al contenido de las 3 propuestas o en su defecto, si tenían alguna sugerencia adicional, independientemente de lo que estuviese consignado en las propuestas de retomas de los partidos, el IEEH y las organizaciones indígenas.

i) Cuando ya no hubo más propuestas, participaciones u opiniones de parte de los asistentes, el relator consignó el contenido de propuestas, opiniones e inquietudes de los asistentes y levantó la minuta correspondiente a la mesa respectiva, para su debida rúbrica.

j) Una vez que las 3 mesas hubiesen concluido sus trabajos y realizado las minutas correspondientes, se comunicó al Gran Relator de cada sede de las Asambleas Regionales para la elaboración del Acta de Asamblea Regional que sintetizaría las conclusiones de cada una de las minutas de las mesas.

k) Hecha el Acta de Asamblea Regional fue firmada por los miembros del Comité de Seguimiento y de los asistentes que así lo solicitaron.

Debe señalarse que respecto a la foto en el Municipio de Tenango de Doria, no puede llevarse a cabo por haberse negado los participantes a dar inicio a las mesas de trabajo.

Con lo anterior, se conjuntaron siete carpetas de información con contenido documental y gráfico para ser tomadas en cuenta como insumos informativos y referenciales de las demandas y exigencias de los asistentes a la Consulta Indígena.

Debe señalarse que, las modalidades del buzón y de mensajería vía telefónica, fueron medios para facilitar la mayor participación, se consideró como un ejercicio de buena fe, porque se parte de asumir al hombre y la mujer indígena como personas íntegras, con la capacidad de participar civilizadamente, y por las vías institucionales.

Por lo tanto, el principio de buena fe, fue el eje rector de la consulta para todas las actividades en las que la participación de la sociedad y de los pueblos y comunidades indígenas fue indispensable. En el mismo sentido, la recopilación de la información que arrojó la Consulta en buzones fue transparente y ante la presencia de personal de las presidencias municipales, quienes

amablemente se comprometieron a coadyuvar con el ejercicio participativo; en suma, la consulta fue un ejercicio que reflejó la libertad y la buena fe de quienes participaron en ella y los días 05, 06 y 07 de agosto de 2019, se retiraron los 84 buzones físicos instalados en las cabeceras municipales que contenían propuestas, sugerencias, reclamos y adherencias de parte de los participantes a la Consulta Indígena que desearon hacerlo por esta vía y se extrajeron y concentraron las papeletas en la sede del Congreso del Estado de Hidalgo para su escrutinio y análisis.

El día 09 de agosto de 2019 el Congreso del Estado de Hidalgo dio a conocer los Resultados de la Consulta Indígena, a través del sitio electrónico oficial del Congreso del Estado, en el que se expusieron datos cualitativos y cuantitativos, así como las conclusiones de las siete Asambleas Regionales correspondientes a Ixmiquilpan, Molango de Escamilla, Huejutla de Reyes, Zimapán, Tulancingo de Bravo, Tepeji del Rio y Tenango de Doria.

Con sustento en las propuestas obtenidas de las consulta indígena en materia electoral, se presentó ante el Pleno del Congreso del Estado, el día 21 de agosto de 2019 se presentó la iniciativa con Proyecto de Decreto de reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo presentada por el Presidente de la Directiva del Congreso correspondiente al mes de agosto, la cual deriva de las propuestas, opiniones, reclamos, demandas y adherencias de la Consulta Indígena celebrada el día 5 de agosto de 2019; el día 27 de agosto de 2019 se aprobó por los Diputados y Diputadas integrantes de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales el DICTAMEN QUE APRUEBA LAS INCIATVAS QUE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO y el día 28 de agosto de 2019 el Pleno del Congreso del Estado de Hidalgo aprobó el DICTAMEN QUE APRUEBA LAS INCIATIVAS QUE REFROMARON DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO con lo que se ordenó la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

El día 09 de agosto de 2019, con motivo del escrutinio y análisis de las papeletas de opinión recibidas en los buzones de la Consulta Indígena, por el contenido de las mismas, se tomó la determinación de remitirlas a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Hidalgo, al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y la

Presidencia Municipal de Tulancingo con la finalidad de que sean atendidas de conformidad con sus facultades y competencias. El día 10 de agosto de 2019, no obstante que se publicaron los Resultados de la Consulta vía internet, el Congreso del Estado de Hidalgo determinó aprovechar las tecnologías de la información y con base en el registro de asistencia y de los datos que proporcionaron los participantes de cada una de las sede de la Consulta Indígena, se comunicaron los Resultados a través de la Consulta de la aplicación “whatsapp”, por medio del número de teléfono 7713002778 que fue habilitado para recibir propuestas en la etapa informativa.

El día 27 de septiembre de 2019 se recibe oficio INE/JLE/HGO/VS/0993/2019 suscrito por Mtro. Juan Carlos Mendoza Meza, Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Hidalgo, en el que se adjunta 7 actas circunstanciadas originales de hechos en las cuales se constató la realización de las Asambleas Consultivas, así como el registro de asistentes a dichas asambleas en los siguientes términos:

a) SEDE IXMIQUILPAN: Suscrita por el Lic. Rubén González Hernández, Vocal Secretario de la 02 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Ixmiquilpan del INE en Hidalgo.

b) SEDE ZIMAPÁN: Suscrita por el Lic. Jesús Torres Rojo, Vocal del Registro Federal de Electores de la 02 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Ixmiquilpan del INE en Hidalgo.

c) SEDE TULANCINGO: Suscrita por el Lic. Juan Antonio Reyes Trejo, Vocal Ejecutivo de la 04 Junta Distrital con cabecera en Tulancingo de Bravo, del INE en Hidalgo.

d) SEDE SAN IDELFONSO: Suscrita por Ing. Laura Aracely Lozada Nájera, Vocal Secretaria de la 05 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Tula de Allende del INE en Hidalgo.

e) SEDE MOLANGO: Suscrita por el Lic. Roberto Castro Díaz, Vocal Secretario de la 01 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Huejutla de Reyes, del INE en Hidalgo.

f) SEDE HUEJUTLA: Suscrita por la C. Inés Cristina Salguero Bravo, Secretaria de la 01 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Huejutla de Reyes, del INE en Hidalgo.

g) SEDE TENANGO: Suscrita por el Lic. Jorge Montes Lozada, Vocal Secretario de la 04 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Tulancingo de Bravo, del INE en Hidalgo.

El día 9 de septiembre de 2019 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el Decreto número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, que incluye un apartado en el que se garantiza la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas, previa consulta; el día 9 de septiembre de 2019, se envía oficio al Gobernador del Estado para comunicar la fe de erratas relativa al Decreto número 203, que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, recibándose el 13 de septiembre de 2019 el oficio número CGJ/2506/2019 suscrito por el Lic. Roberto Rico Ruiz, Coordinador General Jurídico del Gobierno del Estado de Hidalgo en el que comunica su negativa a publicar la fe de erratas solicitada en fecha 9 de septiembre; nuevamente el 19 de septiembre de 2019 se giran los oficios al Gobernador al Estado de Hidalgo y al Coordinador General Jurídico del Gobierno del Estado de Hidalgo a efecto de retirar la solicitud de publicación de fe de erratas, sin que hasta la fecha se tenga respuesta alguna; para finalmente, el día 08 de octubre de 2019 el Congreso del Estado de Hidalgo informara mediante oficio al Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, el resultado de la consulta indígena; aunado a lo cual, el 19 de septiembre de 2019, se publicó también, la reforma al artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, a efecto de garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesaria para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas, visible en la página http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza/.php?doc=2019_sep_19_alc1_37&format=pdf&subfolder=&page=*_01.

En este sentido, se precisa que el ánimo de la legislatura al reformar en el Código Electoral del Estado, de ningún modo fue atentar contra los principios fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, debiendo reiterarse que como podrá constatado en los registros documentales que se exhiben, se garantizó la consulta previa, libre, informada y con pertenencia cultural y de

buena fe de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo, por lo que sostiene la constitucionalidad del Decreto 203 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Hidalgo.”

NOVENO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. Mediante escritos presentados el treinta y uno de octubre y el seis de noviembre, ambos de dos mil diecinueve, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, compareció a rendir su informe (fojas 373-375 y 420-423 del expediente).

DÉCIMO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Mediante escrito presentado el siete de noviembre de dos mil diecinueve, Lisset Marcelino Tovar, en su carácter de Diputada Presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo, compareció a rendir informe (fojas 473-502 del expediente).

DÉCIMO PRIMERO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción (foja 521 del expediente).

CONSIDERANDO

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, incisos f) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su Ley Reglamentaria, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo 5/2013 del Tribunal

Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido Político Más por Hidalgo, plantean la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO. Oportunidad. Las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, y el **Partido Local Más por Hidalgo**, se presentaron de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria¹.

Así es, el Decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el lunes **nueve de septiembre de dos mil diecinueve**, por lo tanto, el cómputo inició el **martes diez** de septiembre de dos mil diecinueve y concluyó el **miércoles nueve** de octubre siguiente.

La demanda promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **nueve de octubre** de dos mil diecinueve.

Por su parte, la demanda promovida por el **Partido Local Más por Hidalgo**, fue depositada el **nueve de octubre** de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correos del Estado de Hidalgo,

¹ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

y recibida el veintidós siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

En consecuencia, ambas demandas fueron presentadas de forma oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Septiembre 2019						
D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30					

Octubre 2019						
D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

TERCERO. Legitimación. Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por parte legítima.

A) Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

² “Art. 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; [...].”

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto número 203 que reformó, derogó y adicionó 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, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

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

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

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

Del Reglamento Interno:

“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.”

Obra en autos copia certificada oficio número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se le designó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 59 del expediente).

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción fue quien entonces era el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

B) Partido Político Local Más Por Hidalgo.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

“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:

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

[...].”

“Artículo 62. [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes

electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.”

De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- El partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
- Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La demanda de acción de inconstitucionalidad del Partido Político Local Más por Hidalgo, se promovió en contra del Decreto 203, que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, expedido por el Congreso de dicha entidad. Por lo cual, se tiene por cumplido el requisito relativo pues se tratan de normas de carácter electoral.

Por otro lado, el artículo 28, fracción I, inciso A), de los Estatutos del Partido Político Local Más Por Hidalgo, dispone, (fojas 441-467):

“Artículo 28. El Comité Ejecutivo Estatal se integra con:

I. Un Presidente, quien tendrá las siguientes atribuciones, facultades y obligaciones:

***A. Representar legalmente al partido;
[...].”***

Obra en autos copia certificada del Acta de treinta de mayo de dos mil dieciocho, en la que la Asociación Civil denominada Organización de Ciudadanos Hidalguenses Seamos Diferentes, entre otras cuestiones, designó como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal a Carlos Eustolio Vázquez Reséndiz (fojas 128-134 del expediente).

En consecuencia, quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad, por el partido político citado, tiene acreditada su legitimación procesal.

CUARTO. Causa de improcedencia. Al no existir causas de improcedencia propuestas por las partes y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, lo conducente es realizar el estudio de fondo.

QUINTO. Estudio. En sus conceptos de invalidez la Comisión accionante afirma que el Decreto 203 que modificó y adicionó diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en el artículo 6o., párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, en virtud de que dicha reforma, en concepto de esa Comisión, impacta significativamente a los pueblos y comunidades indígenas del Estado en tanto que regula cuestiones relativas a su derecho de autodeterminación,

representación y participación política y, en consecuencia, el Estado tenía la obligación de realizar la consulta en forma previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto controvertido, se advierte que no se llevó a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

En ese sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el Decreto 203 impugnado introdujo cambios en la regulación sobre distintas materias en una gran parte del articulado, que repercuten en el entramado jurídico que rige el sistema de participación política local en varios rubros; resultando de enorme relevancia las adiciones a los artículos 77 y 79 de dicho Código, ya que a través de ellos se crea la Dirección de Derechos Políticos Electorales Indígenas, dentro de la estructura de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral local.

Asimismo, sostiene que se adicionó todo un Título X Bis, denominado ***“De la Participación de los Hombres y Mujeres Indígenas en los Cargos Públicos”***, dividido en cinco apartados; dentro de los cuales se incluyeron diversas reglas relacionadas a la forma en que las personas que pertenecen a comunidades y pueblos originarios participarán políticamente en la integración de sus autoridades municipales, ya sea mediante el sistema de partidos, o bien, conforme a sus sistemas normativos internos, así como las formas de garantizar su representatividad en los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Lo anterior, añade la Comisión, implica que uno de los objetivos de la modificación al Código Electoral fue establecer reglas que permitan a las personas que forman parte de alguna

comunidad y pueblos indígenas en el Estado, determinar el modelo de elección de sus autoridades municipales y otras relacionadas con las formas de participación política, mediante la posibilidad de hacerlo bajo el modelo de partidos, o bien, conforme su propio sistema normativo, así como garantizar su representatividad en el Ayuntamiento, el Congreso y en el Ejecutivo, inclusive a nivel estatal.

La Comisión afirma que es posible advertir que las mesas de discusión llevadas a cabo para las adecuaciones normativas al Código Electoral estatal, previa convocatoria por el Congreso local, no implicaron una consulta en términos del Convenio 169 de la OIT, no obstante que hayan sido previas a la formulación del dictamen en comisiones, en una fase adicional dentro del procedimiento legislativo.

En ese sentido, estima que las mesas o asambleas regionales, en caso de calificarse como consultas previas, no se llevaron a cabo de acuerdo con el requisito de ser culturalmente adecuadas.

Lo anterior es así, según la Comisión accionante, por lo siguiente:

- La Convocatoria publicada en la página del Congreso del Estado, se dirigió al público en general, sin distinguir entre aquellas que se autoadscriben como indígenas, de quienes no se consideran con ese carácter, por lo que se siguió un procedimiento genérico que no atendió a las necesidades culturales que ese grupo especial de población requería.
- Tanto la convocatoria como los documentos que fueron puestos a disposición del público, y la difusión en comerciales en radio y televisión, se encontraban traducidos únicamente en tres lenguas, a saber: *español*, *náhuatl* y *hñahñu*; siendo que de acuerdo con datos del INEGI, en la entidad existen otras

dos lenguas que se hablan por un número considerable de la población originaria, esto es, la tepehua y mixteca.

- La autoridad legislativa local no tomó en cuenta a las comunidades que no hablan español, náhuatl, ni hñahñu, por lo que al ser la lengua parte integrante de la cultura, esas comunidades ajenas a tales lenguas no fueron tomadas en cuenta para participar y manifestar sus opiniones en la construcción de la reforma, lo cual es trascendental, pues en dicho Estado, más del 14% de la población habla alguna lengua indígena, y un porcentaje de un poco más del 9.3%, no habla español.
- El legislador discriminó indirectamente, sin ninguna razón objetiva, a las personas que hablan otras lenguas no preponderantes en el Estado, lo que imposibilitó a ciertos grupos indígenas de intervenir con pertinencia cultural en el procedimiento legislativo y manifestar su opinión.
- Se advierte una deficiencia en el procedimiento de consulta, la cual se traduce en la imposibilidad de que todas las comunidades indígenas que habitan en el territorio de Hidalgo conocieran con certeza, que se llevarían a cabo las asambleas regionales y, por otro lado, cuáles eran las propuestas que presuntamente se discutirían.
- En la fase informativa, se refirió que el personal del Congreso efectuó visitas y entrevistas con los delegados de las comunidades para llevar a cabo sus tareas de **difusión y entrega de información**, circunstancia que tampoco puede considerarse como la idónea para asegurar que los indígenas conocieran del contenido y objeto de las propuestas, así como que se les haya explicado la materia sustancial de la reforma, y el impacto en sus derechos político-electorales y de autorregulación interna, a efecto de que estuvieran en óptimas condiciones de reflexionar sobre su intervención en las mesas de diálogo, y en su caso, formular propuestas o rechazar las que eran sometidas a su conocimiento.
- No se precisó **qué funcionarios son los que se encargaron de visitar o entrevistar a los pueblos y comunidades**; si contaban con conocimientos o aptitudes sobre pueblos y comunidades indígenas; o si conocían o hablaban alguna de sus lenguas y, en todo caso, tampoco se advierte el acompañamiento de intérpretes que tuvieran conocimiento de su propia cultura e identidad, necesarios para hacerse comprender y explicar la trascendencia de las modificaciones legales.

- El Congreso local no tomó las previsiones necesarias para que el personal encargado de hacer llegar la información fuera el idóneo, ni consideró conveniente la intervención de otras instituciones especializadas en el tema en el orden local, como es la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas de Hidalgo.
- El día de las consultas sólo asistieron un total de 18 intérpretes, por lo que no es posible asegurar que haya existido efectivamente una mesa de discusión y de propuestas en la que se haya escuchado a esas comunidades, particularmente de aquéllas que sólo hablan una lengua indígena.
- El Congreso no consideró la organización de las comunidades para tomar sus determinaciones, ni para ubicar a los delegados de las comunidades a quienes presuntamente les entregaron la información.
- Al momento de participar no se exigió que concurrieran los **representantes legítimos**, en su caso, de aquéllas comunidades que así lo determinaran de acuerdo a sus usos y costumbres; ni que las personas que acudieron hayan tenido algún grado de representatividad para decidir o proponer ideas u opiniones en nombre de su comunidad.
- Tampoco se consideraron las formas a las que diversas comunidades y pueblos **deliberan y toman sus decisiones** en una asamblea, sino que se impuso una determinada forma de participación que podría no coincidir con sus costumbres y tradiciones.
- No se requirió que las personas que acudieron a las mesas, en los asuntos que así lo ameritaran, fueran los representantes legítimos, de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades indígenas, en su caso, apoyándose, si fuera necesario, en **peritos y organismos** como sería la **Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas de Hidalgo, en coordinación** con el **Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**, ya que éste es la instancia que tiene competencia para establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos y comunidades en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.
- No existen elementos que permitan llegar a la convicción de que la celebración de las **“Asambleas Regionales”** se desarrollaron con la **difusión adecuada** de la información

pertinente, pues tanto la convocatoria como los comerciales en algunos medios de comunicación destinados para ese efecto, sólo se encontraban en español, náhuatl y hñahñu, sin contemplar a las otras lenguas que se hablan en diversos pueblos y comunidades del Estado.

- El corto periodo de un mes que osciló entre la publicación de la Convocatoria (cinco de julio de dos mil diecinueve) y la celebración de las mesas de diálogo (cinco de agosto de dos mil diecinueve) fue escaso, lo cual impidió que la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas fueran informados con tiempo suficiente y necesario para que discutieran las medidas legislativas en sus propias asambleas internas, formularan propuestas propias y, en su caso, se organizaran para designar delegados o representantes ante las **“Asambleas Regionales”**.
- Si bien el Congreso tomó algunas medidas dirigidas a comunicar a los hidalguenses de la celebración de las mesas de discusión, ya sea al publicar las convocatorias, habilitar un sitio web o transmitir las invitaciones por medio de radio o televisión, la autoridad legislativa soslayó que pueden existir comunidades que, por determinadas condiciones de marginación –o por alguna otra circunstancia– nunca hayan tenido conocimiento de la convocatoria.
- Las deficiencias anteriores explican el bajo nivel de participación que se registró en las mesas de diálogo, pues únicamente se presentaron **798 individuos**, cantidad mínima si se toma en cuenta que en el Estado cerca de **1,031,868 personas son indígenas**, pues todos los municipios de la entidad son habitados por personas que se autoadscriben como tales.
- Las mesas de diálogo no pueden ser consideradas como una consulta en términos de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, en la jurisprudencia de este Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que fueron simples foros en los que se reunieron poco más de setecientas personas, indígenas y no indígenas, sin que las primeras no estuvieran del todo plenamente informadas del objeto de la reunión y, por tanto, en ausencia de condiciones para participar de manera efectiva.
- Los 84 municipios de Hidalgo cuentan con población indígena dispersa y concentrada en todo el territorio que debía ser consultada, por ser cuestiones que les concernían de manera directa, pues se trata de medidas relativas a sus derechos de participación política; esto es, la forma en que las personas

que pertenecen a las comunidades y pueblos originarios participarán políticamente en la integración de sus autoridades municipales, ya sea mediante el sistema de partidos, o bien, conforme a sus sistemas normativos internos; las formas de garantizar su representatividad en los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la creación de una Dirección de Derecho Político Electorales Indígenas dentro de la estructura de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral local.

- Sólo siete municipios fueron elegidos para ser la sede de las **“Asambleas Regionales”** por el Congreso, siendo que debió de considerarse que existen otros municipios cuya población es casi totalmente indígena, y ellos serían quienes podrían optar por el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas de derecho interno o consuetudinario.

Por su parte, el **Partido Político Local Más Por Hidalgo**, hace valer como conceptos de invalidez, en esencia, lo siguiente:

- En la Convocatoria para la reforma político electoral se señaló que existían tres propuestas (iniciativas de ley) sin embargo, no fueron difundidas, ni fueron traducidas en todas las lenguas, por lo que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas no tuvieron pleno conocimiento de la consulta.
- Tampoco se difundieron las propuestas **a través de los delegados y comisariados comunales**, para tener la información con anticipación y sostener un diálogo entre las partes en la fase consultiva.
- El Congreso del Estado de Hidalgo **confundió el objeto de la consulta**, solicitando propuestas, sugerencias para la reforma electoral, siendo que el objeto de la consulta es obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades, es decir, se **convirtió en un foro de propuestas y no de consulta**.
- El Congreso del Estado no señaló cuál era el objeto de la consulta, lo cual resulta violatorio de los artículos 6, 15 y 16 del Convenio 169 de la OIT y 32, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- El Congreso local impuso una convocatoria y estableció de forma unilateral la fecha de la consulta, las sedes, las mesas

de discusión y propuestas y moderadores, sin tomar en cuenta a las comunidades y sus órganos representativos, ni la cercanía y lejanía de los lugares para tener mayor participación de los pueblos indígenas. Asimismo, el tiempo de deliberación se debe acordar entre los sujetos consultados y las autoridades responsables, respetando los tiempos, modos y costumbres de la comunidad.

- La convocatoria se realizó sin considerar los usos y costumbres (no fue culturalmente adecuada) ya que se impusieron temas sin respetar la cosmovisión indígena.
- La publicación de la convocatoria en forma escrita, estaba escrita en su mayoría en español, y en su difusión se utilizó el periódico, la radio y la televisión. En cuanto al periódico, este medio no cumple con el fin requerido porque no llega para quienes verdaderamente va dirigido el mensaje, si se toma en cuenta que su costo es imposible cubrir por los integrantes de las comunidades indígenas, pues su condición económica no les permite comprarlos, y los periódicos gratuitos solo llegan a las dependencias de gobierno. Además, los periódicos ni siquiera llegan a dichas comunidades.
- En las comunidades y pueblos indígenas no leen periódicos (adicional al hecho del alto índice de analfabetismo) porque de acuerdo a sus usos y costumbres tienen diversos métodos de comunicación, como el perifoneo o voceo por conducto de sus delegados o la asamblea general.
- El Congreso fue omiso en señalar qué días se circuló la convocatoria en los periódicos, aunado a que la frecuencia de la radio no tiene suficiente alcance, ni tampoco hay señal de telefonía celular para afirmar que puedan obtener información mediante sus redes sociales, si es que llegaran a contar con teléfono celular o computadora.
- La consulta no se hizo a través de procedimientos culturalmente adecuados, y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones; aunado a que no existió alguna representación de los pueblos.
- Debió elaborarse un protocolo de consulta donde se establecieran las fases o etapas mínimas que debe tener todo proceso de consulta.
- No se cumplió con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, pues no se entregaron los resultados de la consulta con su correspondiente traducción.

- Existió discriminación de todas las comunidades y pueblos indígenas pertenecientes al Estado de Hidalgo que no fueron consultados.
- Si se toma en cuenta que la población total indígena en el Estado de Hidalgo es de 571,161 personas, y solo asistieron 798 a la consulta, ésta no puede considerarse válida, pues no resulta representativa.

Son esencialmente **fundados** los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

Antes de abordar el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad, es necesario recordar que, entre los antecedentes del caso, destaca que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-76/2019, del índice de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México, promovido por Arturo Copca Becerra contra la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el juicio local TEEH-JDC-11/2019 y su acumulado, relacionada con el procedimiento de la reforma electoral estatal³, se ordenó lo siguiente:

3

Conviene precisar que de una consulta a la página electrónica http://teeh.org.mx/portal/images/pdfs/sentencias/2019/09septiembre/JDC/TEEHJDC1132019_ACUM_02.pdf, se advierte que el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEH-JDC- 113/2019 y su acumulado, promovidos por Eric Téllez Hernández y Eleuterio Hernández Santiago, quienes se autoadscriben como personas indígenas, en contra del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo por incumplimiento de la sentencia TEEH-JDC-056/2018 y ST-JDC-076/2019, así como irregularidades en el procedimiento legislativo derivado de las adecuaciones en materia indígena, determinó lo siguiente:

“Por lo que respecta a la pretensión del actor de realizar nueva consulta por considerarla que no se encuentra a pegado a los parámetros constitucionales y convencionales, no ha lugar a la revisión de la consulta por eventuales vicios propios, dado que, al tratarse de una etapa del procedimiento legislativo, su viabilidad impugnativa no corresponde a un control concreto del acto, sino a un control abstracto de constitucionalidad; es decir, que la nulidad de la consulta puede generar, a su vez, la invalidez de los preceptos objeto de la reforma del Código Electoral, lo cual escapa al pronunciamiento sobre el cumplimiento de la sentencia.”

“Por tanto, al resultar fundado el agravio en estudio, lo procedente es modificar la sentencia impugnada, a fin de dejar sin efectos la consideración de la responsable en el sentido de restar obligatoriedad a la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas que se debe realizar dentro del proceso de la reforma electoral local en materia indígena. En consecuencia, se debe hacer del conocimiento de la legislatura del Estado de Hidalgo la presente determinación, respecto de la obligatoriedad de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas en los procesos correspondientes, tratándose de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.”⁴

Pues bien, sobre el tema de consulta a los pueblos indígenas, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en asuntos previos.

- I. El primer precedente respecto de las consultas que deben realizarse a los pueblos y comunidades indígenas, es la **controversia constitucional 32/2012**, resuelta bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión correspondiente al día veintinueve de mayo de dos mil catorce, en la que se estableció en lo conducente, lo siguiente:

“El artículo 2o. de la Constitución Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del catorce de agosto de dos mil uno dispone: [se transcribe].

[...]

En la exposición de motivos de siete de diciembre de dos mil, presentada por el Presidente de la República y que antecedió a la última modificación al artículo 2o. de la Constitución Federal, se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente: [se transcribe].

Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos: [se transcribe].

⁴ <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/ini-comunpueblos/sentencias/ST-JDC-0076-2019.pdf>

De la anterior relación de antecedentes y del contenido final del decreto de reformas al artículo 2o. de la Constitución Federal, se advierte que a pesar de que se tomó como referente normativo el ‘Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes’ y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, lo cierto es que el Constituyente Permanente no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas, ya que solamente se ordena en dos de las fracciones de su Apartado B, que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, en los siguientes términos: [se transcribe].

Sin embargo el ‘Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes’, 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), entre otros temas, prevé lo siguiente:

‘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.’

‘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.’

De conformidad con las normas transcritas, e incorporadas a nuestro sistema jurídico, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo primero de nuestra Ley Suprema, los pueblos indígenas, como el municipio actor, 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.

El ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

Es verdad que nuestra Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta; sin embargo, la norma internacional aquí invocada sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Carta Magna, la legislatura local, tiene 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.

[...]

Es verdad, también, que la decisión del Constituyente Permanente 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; sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, las comunidades como la aquí actora deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos como el que ahora se controvierte, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a dudas puede afectarle directamente.

[...]

Así, puesto que no consta en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez de las normas impugnadas, sin que sea necesario ocuparse de los demás argumentos de las partes.”

- II.** Posteriormente este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de diecinueve de octubre de dos mil quince, la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**, además de reiterar lo fallado en la controversia de constitucionalidad 32/2012, determinó lo siguiente:

“Así, se tiene que la reforma al artículo 2o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la Nación; estableció que los pueblos indígenas 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. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse

indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

Asimismo, de manera relevante se reconoce el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; 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. Destacándose que 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.

De lo que, este Tribunal Pleno advierte, que además de que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2o. de la Constitución Federal, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2o. que se considera violado, a partir, precisamente de los postulados 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. Y 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.

Así, acorde con lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional referida (32/2012), 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 directamente⁵, conforme a lo siguiente:

⁵ Da sustento a esta consideración, además, 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 A.R. 631/2012. Promovido por Tribu Yaqui.

- **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 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.**

Debe precisarse, como se destacó en el precedente referido, que si bien la decisión del Constituyente Permanente, 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 versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas.

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.

[...]

Como se advierte, la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, regula aspecto que atañen directamente a los derechos político electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca y la forma en la que se eligen sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres; asimismo, se instituye al Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas, que se concibe como un órgano interno del Instituto Estatal Electoral, de asesoría especializada, participación, consulta y vigilancia respecto de los procesos de elección en municipios y comunidades que se rigen bajo el régimen electoral de Sistemas Normativos Indígenas; asimismo un órgano de promoción e implementación de los derechos políticos electorales de los pueblos indígenas y afromexicanos del Estado de Oaxaca.

De lo que se advierte, que la Ley impugnada es susceptible de afectarles directamente a los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca y por ende, el Congreso del Estado de Oaxaca, tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos de la entidad, previo a la emisión de la norma impugnada.

Ahora, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo y que obran en el Tomo I del expediente principal, se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos, previo a la emisión de dicha Ley, y por ende se advierte una violación al derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión de la ley impugnada, existe una violación directa al artículo 2o. de la Constitución Federal y, en consecuencia, se declara la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca

aprobada mediante Decreto 1295, publicada en la edición extra del Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.”

III. Las consideraciones anteriores fueron reafirmadas en **las acciones de inconstitucionalidad 31/2014⁶ y 84/2016⁷**, falladas en sesiones de ocho de marzo de dos mil dieciséis y veintiocho de junio de dos mil dieciocho, respectivamente.

IV. En el **amparo en revisión 499/2015**, resuelto por la Segunda Sala, el cuatro de noviembre de dos mil quince⁸, se determinó que las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso, si la autoridad llevó a cabo la consulta y si cumple con los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual el Estado Mexicano es parte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Conforme a los criterios desarrollados, se observa que este Tribunal ha determinado que:

- El derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del reconocimiento de sus derechos a la *autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación*, establecido en el artículo 2o.⁹ de

⁶ Fallada bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁷ Fallada bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

⁸ Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. Los señores Ministros Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos, formularán voto concurrente. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

⁹ “**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:

la Constitución Federal, específicamente en el primer párrafo, del apartado B, donde se impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria y de 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.

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.

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.”

- Los artículos 6o. y 7o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹⁰, establecen el derecho que tienen los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En ese sentido, las consultas deben cumplir con el requisito de ser previas, culturalmente adecuadas, informadas y de buena fe.

- Si bien es cierto que la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos abran un periodo de consulta dentro de sus procesos legislativos, las disposiciones convencionales señaladas sí establecen en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa; por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1o.¹¹ constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se

¹⁰ 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).

¹¹ (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

“Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

- 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.
- En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuka vs. Ecuador y Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras, Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras y Casos Pueblos Kaliña y Lokano Vs. Surinam.
- Los procedimientos de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar los asuntos conforme estos referentes.

En el caso concreto, tal como lo sostienen los accionantes, las reformas al Código Electoral del Estado de Hidalgo, de forma particular lo dispuesto en los artículos 77, 79, fracción VII y 295 a al 295 z, constituyen una medida legislativa que sí guarda una relación directa con los intereses y derechos de los grupos y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo, ya que configuran un procedimiento para la migración, en su caso, del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permita la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas.

Además, tales reformas contenidas en el Decreto 203 establecen la obligación de los partidos políticos para que postulen hombres y mujeres indígenas en sus respectivas candidaturas; así como tomar en cuenta los porcentajes de

población indígena para la presentación de candidaturas por parte esos institutos políticos.

Asimismo, el referido Decreto 203 dispone la exigencia de que los partidos respeten la cultura, la lengua, la forma de pensar y la manera de gobernar de los pueblos y comunidades indígenas; la garantía de una mayor participación política de los pueblos y comunidades indígenas en todos los niveles de gobierno; y finalmente, el mandato para que la colaboración del hombre y la mujer indígenas sea equitativa, entre otras disposiciones de la misma naturaleza.

Ahora bien, no obstante, la necesidad de una consulta previa a las comunidades indígenas, tanto por la naturaleza de las normas reclamadas, como porque ello fue ordenado por una Sala Regional Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Tribunal Pleno encuentra que del examen del caudal probatorio que obra en autos, dicha consulta incurrió en diversas deficiencias que obligan a reponerla¹² en su totalidad, por lo siguiente.

Según los resultados de la Consulta Indígena 2019, que se encuentra visible en la página electrónica <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/ini-comunpueblos/resultados.php>,¹³ en relación con el **proceso de convocatoria**, es posible advertir lo siguiente:

- La Convocatoria se publicó en medios electrónicos e impresos, el día **5 de julio de 2019** en *español, náhuatl y hñahñu*, señalando como fecha de la consulta el 5 de agosto de 2019.
- Se designó **medio centenar de personal administrativo del Congreso del Estado de Hidalgo**, quienes efectuaron visitas

¹² Cabe recordar que la consulta se llevó a cabo en cumplimiento a la ejecutoria ST-JDC-76/2019 de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹³Visible también en las fojas 2580-2598 del Tomo V.

y entrevistas personales con los Delegados de las Comunidades, de cada una de las **1004** poblaciones, a través de presidentes municipales de los **31 municipios**, a que se refiere el artículo 4o., de la Ley de Derechos de Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

- Se habilitó un **sitio web** del Congreso del Estado en el que se publicaron y difundieron diversos documentos para el apoyo de los Pueblos, Comunidades Indígenas y población en general, en la que fue consultable la convocatoria, la legislación aplicable, las sentencias relevantes en materia de derechos político electorales indígenas del Estado, spots en *español, náhuatl y hñahñu* en los que se hacía referencia de la consulta y artículos de investigación publicados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativos a la representación política y el acceso a cargos públicos de indígenas.
- La información difundida y entregada consistió en: *cartel de convocatoria; convocatoria doble carta en español, náhuatl y hñahñu; copias fotostáticas de las propuestas elaboradas por partidos políticos, el Instituto Estatal Electoral y de Organizaciones Indígenas; tríptico informativo de las sedes y del formato de consultas; buzón para la recepción de propuestas y opiniones y papeletas para la exposición de propuestas y opiniones.*
- Se contrataron espacios de **radio** para la penetración de la Convocatoria en español, náhuatl y hñahñu, (1606 anuncios).
- Se difundieron **spots televisivos** para el mismo fin (136).

Aunado a lo anterior, de los tomos de pruebas que acompañó el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo en su informe, es posible advertir, entre otras cuestiones, lo siguiente:

➤ Publicaciones de la Convocatoria para la consulta en diversos periódicos:

Periódico	Idioma/lengua	Fecha de publicación
El Sol de Hidalgo	Español	22 de julio de 2019
Milenio	Español	9 de julio de 2019
Milenio	Náhuatl	16 de julio de 2019

Milenio	Hñahñu	22 de julio de 2019
Criterio Hidalgo	Español	9 de julio de 2019
Criterio Hidalgo	Náhuatl	16 de julio de 2019
Criterio Hidalgo	Hñahñu	22 de julio de 2019
Crónica	Español	22 de julio de 2019
El independiente Hidalgo	Español	9 de julio de 2019
El independiente Hidalgo	Náhuatl	16 de julio de 2019
El independiente Hidalgo	Hñahñu	22 de julio de 2019
Síntesis Hidalgo	Náhuatl	16 de julio de 2019
Diario Plaza Juárez	Español	22 de julio de 2019
El informativo	Español	18 de julio de 2019
El informativo	Náhuatl	26 de julio de 2019
Solución	Español	11 al 17 de julio de 2019
Solución	Náhuatl	18 a 24 de julio de 2019
La Región	Español	16 de julio de 2019
La Región	Español	4 de agosto de 2019
La Región	Español	12 de julio de 2019
El institucional	Náhuatl	29 de julio de 2019
El institucional	Náhuatl	22 de julio de 2019
El institucional	Español	15 de julio de 2015

- (Tomos VII a XIII) Acuses de entrega-recepción de convocatorias, propuestas y materiales para consulta indígena, cuyas fechas de recepción oscilan entre el **nueve de julio y hasta el primero de agosto** de dos mil diecinueve.
- Diversos oficios emitidos por el Congreso dirigidos a varias autoridades a efecto de que participaran en la Consulta indígena:

Tomo 2, Anexo	Documento	Fecha de recepción
38	Oficio mediante el cual el Congreso solicita al Centro Estatal de Lenguas Indígenas, 42 intérpretes en lenguas náhuatl y hñahñu para las asambleas regionales.	25 de julio de 2019
39	Oficio dirigido a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, mediante el cual se	31 de julio de 2019

	solicitan testigos presenciales para las asambleas regionales.	
41	Oficio dirigido al Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, mediante el cual solicitan testigos presenciales para las asambleas regionales.	Sin sello de recepción
42	Oficio dirigido al Jefe del Departamento Jurídico en Hidalgo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, mediante el cual solicitan testigos presenciales para las asambleas regionales	1 de agosto de 2019
43	Oficio dirigido al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas mediante el cual solicitan testigos para la asamblea regional.	1 de agosto de 2019
44	Oficio dirigido a la Comisión Estatal para el Desarrollo sostenible de los pueblos indígenas.	1 de agosto de 2019
47	Oficio dirigido al Instituto Nacional Electoral en el Estado de Hidalgo.	Sin fecha.

Pues bien, el requisito relativo a que las consultas sean debidamente informadas, no se constriñe únicamente al momento de su realización, sino que también es un requisito que debe garantizarse de manera **previa**; aspecto que a juicio de este Alto Tribunal **no fue debidamente cumplido**, por las razones siguientes:

Entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la señalada para la celebración de la consulta pública (cinco de agosto de dos mil diecinueve), debieron transcurrir por lo menos treinta días naturales, atento lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, cuyo texto es el siguiente:

(REFORMADO, P.O. 24 DE MARZO DE 2014)

“Artículo 15. En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación.”

De acuerdo con lo anterior, si se fijó en la convocatoria como día para la realización de las diversas **“Asambleas Regionales”** el cinco de agosto de dos mil diecinueve, esa convocatoria debió difundirse públicamente por lo menos antes del domingo **siete de julio** del mismo año, para efecto de que mediara un lapso de treinta días naturales entre una y otra fecha, tal como lo ordena la norma transcrita.

No obstante, de los periódicos que al efecto acompaña el Poder Legislativo como prueba, se aprecia que las publicaciones de las convocatorias redactadas en español más antiguas fueron las del nueve de julio de dos mil diecinueve, y el resto de las publicaciones –tanto en náhuatl como en hñahñu– fueron realizadas con posterioridad.

Por tanto, es evidente que ninguna de las publicaciones periodísticas de las convocatorias cumplió con el requisito previsto en la disposición antes señalada, es decir, de ser difundidas con una anticipación de al menos treinta días naturales, a fin de que los integrantes de las comunidades destinatarias y, en su caso, sus representantes, tuvieran el tiempo mínimo suficiente para analizar su contenido.

En otro aspecto, tampoco se advierte que haya existido una constante comunicación entre y las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo local que favoreciera la comprensión de los temas a tratar en las **“Asambleas Regionales”**, pues además de la

reducción del lapso para que los habitantes de las comunidades pudieran imponerse del contenido de los tópicos que se abordarían en esas reuniones, tampoco se instituyeron los mecanismos didácticos que proporcionaran eficacia a la consulta y alentaran la participación informada en ella.

Lo anterior es así, si se toma en consideración que, según el Congreso local, en el periodo de **un mes cincuenta personas** integrantes de sus áreas administrativas, proporcionaron a todos los delegados de las aproximadamente **mil comunidades** indígenas a que se refiere el artículo 4o., de la Ley de Derechos de Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, diferente documentación relacionada con la consulta, tales como copias fotostáticas de las tres propuestas para reformar el Código Electoral local; la convocatoria en español y lengua respectiva según la región; tríptico informativo donde se explica el objeto de la consulta, lugar y fecha, así como la dinámica que seguiría.

Es decir, a cada responsable de la entrega de la información le correspondió, en promedio, **veinte comunidades**, cuyos pobladores debieron ser visitados y entrevistados a razón de **uno cada día**, aproximadamente, lo cual, a juicio de este Alto Tribunal, es por lógica insuficiente para estimar que las comunidades y los pueblos indígenas estuvieron en posibilidad de analizar en un tiempo adecuado y razonable toda la información que les fue entregada, y sobre todo, que tuvieron oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre su temática.

Máxime si se toma en cuenta que en los tomos VII a XIII de los legajos anexos a los autos, se observa que la recepción de convocatorias, propuestas y materiales para la consulta

indígena fueron entregadas entre el nueve de julio y el primero de agosto de dos mil diecinueve, esto es, sin la anticipación legal suficiente para que tuviera eficacia la consulta.

Además, la relación de fechas mencionadas sólo demuestra la recepción de la papelería por parte de los representantes indígenas, pero no implica que haya habido una comunicación efectiva entre éstos con los pueblos y las comunidades indígenas de los que forman parte y representan. Tampoco es posible advertir que haya existido una comunicación explicativa sobre la información que se les pudo haber entregado a los habitantes de las comunidades indígenas, a efecto de que se aclararan cualquier tipo de dudas sobre la consulta que se llevaría a cabo el cinco de agosto del de dos mil diecinueve.

Por otra parte, no debe perderse de vista que la información entregada **no puede estimarse culturalmente adecuada**, si se toma en cuenta que: 1) no hay evidencia en autos de que los cincuenta empleados del personal administrativo del Congreso tengan conocimiento en lenguas indígenas o fueran asistidos debidamente por los intérpretes respectivos, más aún si se considera que la información de la convocatoria únicamente se plasmó en español, náhuatl y hñahñu, siendo que la legislación local reconoce otras lenguas que la convocatoria y los trabajos de la consulta soslayaron por completo; y, 2) tampoco obra en el expediente la correspondiente capacitación del mismo personal para saber cuál es la organización política, en su caso, o costumbres de organización social de las diversas comunidades y pueblos a los que se les envió para ofrecerles información, pues no basta con que entrevisten a cualquiera de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus

autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los foros que al efecto se habiliten para dar cabida a sus opiniones.

Sobre este aspecto, es importante destacar que la Convocatoria se publicó en *español, náhuatl y hñahñu*; y sin embargo, de acuerdo con el artículo 39¹⁴, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, en dicha entidad se reconoce la existencia de las siguientes lenguas: **náhuatl**, (Sierra, Huasteca; y, Acaxochitlán) **hñahñu** (Acaxohitlan, Valle de Mezquital y San Ildefonso Tepeji del Rio); **otomí**; **tepehua**; **tenek**; y, **pames** (sin perjuicio de aquéllos que sean reconocidos o registrados posteriormente). Por lo cual, todos aquellos indígenas que hablan otomí, tepehua, tenek y pames, no tuvieron acceso a la información de la reforma constitucional en materia electoral y, por lo tanto, no estuvieron en aptitud de participar de forma informada en la consulta pública.

Aunado a lo anterior, tampoco se advierte la participación de forma coordinada del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con la Comisión legislativa encargada de llevar a cabo el proceso de consulta, no obstante que de conformidad con lo establecido por el artículo 4o., fracción VI, de la ley que

¹⁴ “Artículo 39.- Esta Ley reconoce la existencia de las siguientes lenguas indígenas nacionales asentadas en el territorio del Estado de Hidalgo:

a).- Náhuatl, Sierra.
 b).- Náhuatl, Huasteca.
 c).- Náhuatl, Acaxochitlán.
 d).- Hñahñu, Acaxohitlan.
 e).- Hñahñu, Valle de Mezquital.
 f).- Hñahñu, San Ildefonso Tepeji del Rio.
 g).- Otomí, Tenango de Doria.
 h).- Tepehua, Huehuetla.
 i).- Tenek.
 j).- Pames.
 k).- Sin perjuicio de aquéllos que sean reconocidos o registrados posteriormente. Para tal efecto, se elaborarán programas de investigación y fortalecimiento de las lenguas indígenas, en su forma oral y escrita, fomentando la publicación de literatura en esas lenguas.”

rige dicho organismo, para el cumplimiento de su objeto, dicho Instituto tiene entre otras atribuciones y funciones, la de proponer, promover e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano.

Es importante destacar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado al respecto, pues en su momento concluyó que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas **era** la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal o las entidades federativas que puedan causar a esos pueblos un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculden a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar **coordinadamente** con la Comisión aludida.

Actualmente, en términos del párrafo segundo, del artículo Tercero transitorio¹⁵ de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, es este Instituto quien conserva la personalidad jurídica y el patrimonio de la antes Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por lo que el referido Instituto es el encargado de actuar coordinadamente con las autoridades en materia de consultas indígenas.

¹⁵ “**Transitorios [...]**

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones presupuestarias necesarias para el tratamiento del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como entidad no sectorizada.

El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas conservará la personalidad jurídica y el patrimonio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.”

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada siguiente:

“Época: Décima Época

Registro: 2011955

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 31, Junio de 2016, Tomo II

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. XXVIII/2016 (10a.)

Página: 1211

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2o. y la fracción VI del artículo 3o., ambos de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha Comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculden a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la Comisión aludida.”

Además, tampoco se advierte la participación en esta etapa informativa de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o., del Decreto que la crea (publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el veintinueve de julio de dos mil diecinueve) tiene como objeto

orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento, ejecutar y evaluar programas, proyectos, estrategias y acciones públicas orientadas al desarrollo integral y sostenible, que contribuyan al desarrollo económico de los pueblos indígenas.

Asimismo, tiene entre otras, las funciones siguientes:

“Artículo 5. Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Estatal, gozará de autonomía de gestión y tendrá a su cargo las siguientes funciones:

[...]

II. Contribuir al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco jurídico de la Constitución Política del Estado de Hidalgo;

[...]

VI. Coadyuvar y, en su caso, asistir a las personas indígenas que así lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;

VII. Asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones federales, estatales, municipios y a los sectores social y privado que lo soliciten;

VIII. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas evitando la duplicidad en los procesos que correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como con las dependencias y entidades correspondientes;

IX. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos nacionales e internacionales relacionados con el objeto de la Comisión Estatal;

[...]

XII. Realizar diagnósticos especializados que permitan la correcta aplicación de las acciones en la ejecución de los planes, programas y proyectos;

[...]

XIV. Fomentar el pleno respeto a los derechos humanos de los indígenas; implementando y formulando planes y programas que dignifiquen a la población indígena, estableciendo acciones para prevenir la violación de los derechos fundamentales, así como combatir la discriminación en este rubro;

[...]”.

Sobre este tópico, la Comisión Estatal también debió intervenir de forma coordinada con el Congreso del Estado de Hidalgo en la etapa informativa previa a la consulta pública, a efecto de garantizar la plena eficacia de la entrega de la información precisa y comprensible sobre la naturaleza y consecuencias del proceso legislativo (en todas las lenguas reconocidas por la ley) a todas las regiones del Estado con presencia indígena, así como para dar seguimiento y apoyo para despejar todas las dudas que surgieran con motivo de la difusión de esos documentos informativos.

Conviene precisar que no pasa desapercibido para este Alto Tribunal, que el Congreso estatal acompañó a su informe constancias mediante las cuales extendió una invitación a diversas autoridades a efecto de que participaran en la Consulta Indígena, como son las siguientes:

- Centro Estatal de Lenguas Indígenas;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- Instituto Electoral del Estado de Hidalgo;
- Departamento Jurídico del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y,
- Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas.

Ahora, si bien tales invitaciones evidentemente abonan a la eficacia de la consulta, lo cierto es que de los

correspondientes acuses de recibo se advierte que su apoyo fue solicitado en la víspera de las **“Asambleas Regionales”** concretamente con apenas con cinco o seis días de anticipación a esas reuniones, y peor aún que no se aprecia que se hubiese extendido la misma invitación respecto de la etapa informativa.


Por otra parte, en relación con la habilitación de teléfonos y páginas electrónicas para transmitir información a los pueblos y comunidades indígenas, así como la publicación de la convocatoria en periódicos y la transmisión de información vía radio y televisión, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, en este caso, dichos medios de comunicación resultan insuficientes e ineficaces para cumplir con el objetivo relativo de garantizar una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo.

Lo anterior es así, ya que en primer lugar, la entrega, publicación y transmisión de la información correspondiente no fue realizada en todas las lenguas indígenas reconocidas en la ley de la materia. Además, atendiendo al contexto geográfico en el que se sitúan tanto las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo, dichos medios de comunicación no resultan idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que estaba por celebrarse.

En efecto, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Estado de Hidalgo hay 2,495,022 habitantes, de los cuales 369,549, hablan una lengua indígena. Asimismo, se tiene registro de que el 8.2% de la población de quince años y más del Estado, se encuentra en

condición de analfabetismo¹⁶ y, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el 50.6% de la población hidalguense se encuentra en situación de pobreza¹⁷.

Se anexa la captura de pantalla de la página de dicho Instituto:



Censo de Población y Vivienda 2010

Conjunto de datos: Población de 3 años y más

Inicio

Ayuda

Consulta de: Población de 3 años y más

Por: Entidad y municipio


Según: Habla indígena y lengua-INEGI

Filas

[Página 1 de 1]

Columnas

[Página 1 de 1]



Habla indígena y lengua-INEGI	- Total				+ Habla lengua indígena				No habla lengua indígena				No especificado			
	↑	↓	↕	↕	↑	↓	↕	↕	↑	↓	↕	↕	↑	↓	↕	↕
Entidad y municipio																
- Total																
+ Aguascalientes																
+ Baja California																
+ Baja California Sur																
+ Campeche																
+ Coahuila de Zaragoza																
+ Colima																
+ Chiapas																
+ Chihuahua																
+ Distrito Federal																
+ Durango																
+ Guanajuato																
+ Guerrero																
+ Hidalgo																
+ Jalisco																
+ México																
+ Michoacán de Ocampo																
+ Morelos																
+ Nayarit																
+ Nuevo León																
+ Oaxaca																

Así las cosas, es un hecho notorio que no todos los habitantes del Estado de Hidalgo tienen la capacidad económica y tecnológica para poder acceder a la información vía internet; y mucho menos puede afirmarse que este mecanismo pudiera ofrecer una alternativa viable para difundirla eficazmente, ni siquiera por vía televisiva o por la

¹⁶https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/pxweb/inicio.html?rxid=85f6c251-5765-4ec7-9e7d-9a2993a42594&db=Educacion&px=Educacion_02

¹⁷https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/PublishingImages/Hidalgo_Cuadro1.JPG

radio, en tanto que, con independencia que no todos cuentan con acceso a dichos medios informativos, el contenido que pudiera transmitirse no podría considerarse suficiente y completo para allegar a todos los indígenas del Estado la información de la consulta que iba a celebrarse.

En todo caso, debió de garantizarse una efectiva comunicación de la convocatoria mediante otros medios, como el voceo en todas las comunidades y pueblos indígenas de la entidad hidalguense, lo cual además debió ser supervisado por parte de alguna autoridad especializada, tal como la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas y/o el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, organismos que, además cuentan con el prestigio para dar testimonio sobre la efectiva entrega y recepción de la información sobre la consulta, pues no basta con afirmar que se llevó a cabo, sino que además debe constar en documentos dotados de fe pública en sus aspectos esenciales, tales como la entrega- recepción de la información, de su contenido y de los foros, asambleas o reuniones de trabajo que correspondan.

En otro aspecto, con relación al **proceso de consulta**, de acuerdo con los resultados que al efecto emitió el Congreso del Estado, es posible advertir lo siguiente:

- Entre la fecha de la consulta pública (cinco de agosto de dos mil diecinueve) y la fecha de la publicación de la reforma político-electoral (nueve de septiembre de dos mil diecinueve) transcurrió **un mes y cuatro días**.
- Se realizaron **siete** Asambleas Regionales en: Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, Tulancingo, Tepeji del Río, Molango, Zimapán y Tenango de Doria; respecto de las cuales, hubo un registro de participación total de **setecientas noventa y ocho personas**, con dieciocho interpretes (en promedio tres en cada asamblea).

- De los ochenta y cinco buzones distribuidos e instalados en cada uno de los Municipios que integran el territorio del Estado de Hidalgo y el Congreso del Estado, se extrajeron aproximadamente cuatrocientos setenta y ocho papeletas, cuyos temas se constriñeron a trece diversos temas.
- Las organizaciones indígenas elaboraron distintas propuestas.
- En atención a que diversas papeletas recibidas atendían a otros aspectos no relacionados con la consulta en materia político-electoral en materia indígena, fueron remitidas a diversas dependencias e instituciones para su conocimiento y atención.

Pues bien, si se toma en cuenta que de acuerdo con el último censo de población que realizó el INEGI en el dos mil diez, **369,549** personas hablaban lenguas indígenas en el Estado de Hidalgo y, según los Resultados de la Consulta Indígena dos mil diecinueve, a ésta sólo asistieron setecientas noventa y ocho personas, en consecuencia, sólo el **.21%** del total de los indígenas de la entidad participaron activamente en la consulta.

Ello sin tomar en cuenta que dicho censo no se encuentra actualizado y que no incluye a todas aquellas personas que se autoadscriben como indígenas, y tampoco se tiene registro de que dicha asistencia haya sido completamente de personas originarias de las comunidades indígenas.

Por lo tanto, no puede estimarse que haya existido una participación suficiente que representara los intereses de los pueblos y comunidades indígenas del Estado (culturalmente adecuada), y que derivado de ello, se acredite que hubo un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en la materia político-electoral.

Esto con independencia de que el Congreso manifieste que hayan existido propuestas por parte de organizaciones indígenas, o que se hayan extraído papeletas en los buzones que fueran distribuidos en todo el Estado, en tanto que esto no se considera parte del proceso de consulta, pues no puede tomarse como un reflejo de la voluntad de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, ya que para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo entre todas las partes involucradas.

En consecuencia, toda vez que la Consulta Indígena dos mil diecinueve, que se llevó a cabo con motivo de la reforma político electoral publicada mediante Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, es violatoria de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o., de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, lo procedente es declarar la invalidez de dicho Decreto.

SEXTO. Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

Con base en lo anterior, y atendiendo a la cercanía del proceso electoral en el Estado de Hidalgo y a la relevancia que

tiene la celebración de los comicios, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo, cuya jornada electoral habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, en términos del artículo 17 del Código Electoral de dicha entidad, proceso que, conforme al artículo 100 del mismo ordenamiento, inicia el quince de diciembre del año anterior al de los comicios, y concluye con las determinaciones sobre la validez de la elección correspondiente, y el otorgamiento o asignación de constancias que realicen los consejos del Instituto, o con las resoluciones que, en su caso, se pronuncien a nivel jurisdiccional.

Lo anterior, en el entendido de que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, **observando** como mínimo, los lineamientos del *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aprobado en sesión ordinaria de febrero de dos mil trece, con motivo de una reforma constitucional en materia indígena.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara 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, en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo, cuya jornada habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo, cuya jornada electoral habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, en términos del artículo 17 del Código Electoral de dicha entidad, y 2) determinar que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador

local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, observando como mínimo, los lineamientos del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aprobado en sesión ordinaria de febrero de dos mil trece, con motivo de una reforma constitucional en materia indígena. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 fallada el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara 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, en los términos del considerando quinto de esta decisión. **TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo, cuya jornada habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN
RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 108/2019 Y SU ACUMULADA
118/2019.**

En sesión celebrada el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, declaró la invalidez del Decreto 203, por el que se reformaron y adicionaron diversas normas del Código Electoral del Estado de Hidalgo, por haber sido emitido sin que mediara una consulta a las comunidades y pueblos indígenas, que cumpliera con los requisitos previstos en los artículos 1º y 2º de la Constitución General, 5º de la Constitución del Estado de Hidalgo, así como 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En concreto, esta Suprema Corte determinó que si bien la legislatura del Estado de Hidalgo realizó, como parte del procedimiento legislativo, una serie de foros, lo cierto es que ese ejercicio no cumplió con los requisitos con que debe contar una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas, a saber: que sea previa, culturalmente adecuada a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

En este sentido, el Pleno consideró que el procedimiento de consulta adoleció de diversas irregularidades, entre ellas, las siguientes:

- a) Que entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la celebración de la consulta pública debían transcurrir al menos treinta días —de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo—; pero ello no ocurrió, ya que de las pruebas aportadas por el propio Poder Legislativo se aprecia que ninguna de las publicaciones en periódicos fue difundida con anticipación.

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

- b) Que no existió una constante comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo local que favorecieran la comprensión de los temas a tratar en las asambleas regionales.
- c) Que no existe evidencia de que el personal administrativo del Congreso local tuviera conocimiento en lenguas indígenas o fueran asistidos por intérpretes respectivos; y, tampoco obra en el expediente evidencia de que el personal estuviera capacitado para conocer la organización política y las costumbres de organización social de las diversas comunidades y pueblos indígenas.
- d) Que la convocatoria a la consulta pública se realizó en español, náhuatl y hñahñu, lo que excluye a otras lenguas utilizadas en el Estado de Hidalgo —en el artículo 39 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se reconoce además de las anteriores, la existencia de las lenguas otomí, tepehua, tenek y pames—, generando con ello, que las comunidades que hablan otras lenguas reconocidas, no tuvieran acceso a la información de la reforma, y por tanto, no estuvieran en aptitud de participar en la consulta pública.
- e) Que no se advierte la participación de forma coordinada del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con la Comisión legislativa encargada de llevar a cabo el procedimiento de consulta, ni tampoco de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas.

- f) Finalmente, que la habilitación de páginas electrónicas y teléfonos para proporcionar la información no se realizó en todas las lenguas indígenas y, además, esos medios no resultan idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta.

En virtud de las irregularidades anteriores, el Pleno determinó que la consulta pública que realizó la legislatura local, no cumplió con los requisitos y exigencias de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas, por lo que se declaró la invalidez total del Decreto 203, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, por el que se reformaron y adicionaron diversas normas del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

De esta manera, si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en que, aun cuando el Poder Legislativo local realizó una serie de foros y ejercicios parlamentarios en los que se invitó a integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, ello no se hizo siguiendo los estándares y requisitos que esta Suprema Corte ha estimado necesarios para cumplir con una adecuada consulta previa.

De manera destacada expondré las razones por las que considero que esta serie de foros **no se desarrollaron en forma culturalmente adecuada ni garantizando la autodeterminación** de los pueblos y comunidades indígenas que tienen asiento en el Estado de Hidalgo.

Como lo anuncié, desde mi óptica, para reconocer que la consulta indígena fue culturalmente adecuada, ésta debe realizarse desde una perspectiva intercultural y protegiendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural; y ello sólo se logra a través de un ejercicio dialógico en el que los órganos del Estado realicen la consulta *in situ* respetando —y adoptando, incluso— los mismos métodos, usos y costumbres que se emplean en cada comunidad para la toma de decisiones.

**VOTO CONCURRENTE EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas está reconocido en el artículo 2º, Apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para

promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y de la Comunidad, **lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos**¹.

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Asimismo, el derecho a la consulta encuentra sustento, pero sobre todo tiene contenido, en los artículos 6 y 7 del Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes², en

¹ Así lo ha sostenido el suscrito en sesión plenaria de 19 de octubre de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas.

² Adoptado el 27 de junio de 1989, y ratificado por el Senado el 11 de junio de 1990 (D.O.F. 3 de agosto de 1990).

“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;

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

“Artículo 7. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y

el que se establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución Federal³ se reconoce el derecho de toda persona ciudadana de votar y ser votada en las elecciones populares, y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas del País tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

Así lo ha estimado la Corte Interamericana al reiterar que, conforme a los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 18 de la Declaración de las Naciones

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.

(...) 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 (...)."

³ "Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
(...)"

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones en todas las cuestiones que afecten a sus derechos, por lo que los estados deben contar con mecanismos para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas a través de procedimientos culturalmente adecuados⁴.

A partir de estos principios, en la Constitución Federal se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

En este sentido, como lo he sostenido en diversas ocasiones —por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, en la controversia constitucional 32/2012 y en la acción 31/2014⁵—, siguiendo los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* y *Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*), cuando un acto o medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado tiene el deber de consultarlos mediante

⁴ Al respecto, *Vid. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs Surinam (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párrafos 202 y 203; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 225.

⁵ Además, el Pleno ha reconocido el derecho de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, en la acción de inconstitucionalidad 31/2014, del 8 de marzo de 2016, por mayoría de 8 votos, se declaró la invalidez de una norma de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí. Y también en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, del 17 de agosto del 2017, por unanimidad de 11 votos, en la que se reconoció la validez del procedimiento legislativo y de consulta indígena del proceso constituyente de la Ciudad de México.

procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe.

En estos precedentes interamericanos⁶, se ha establecido que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse **a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas**. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

En el caso, es correcto —como se afirma en la sentencia⁷— que el Decreto impugnado contiene diversos preceptos⁸ que inciden directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa. En efecto, en el Decreto impugnado se configura un procedimiento para la migración del sistema de partidos al sistema electoral por usos y costumbres indígenas.

Asimismo, se establece la obligación de los partidos políticos para que postulen hombres y mujeres indígenas en sus respectivas candidaturas; así como tomar en cuenta los porcentajes de población indígena para la postulación de candidaturas por parte esos institutos políticos.

⁶ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 201 y 202.

⁷ Específicamente en la página 64 de la sentencia.

⁸ En concreto los artículos los artículos 21, párrafo quinto, 77, párrafo primero, 79, fracción VII y 295 a 295 z, del Código Electoral para el Estado de Hidalgo.

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

Igualmente, en el decreto cuestionado se prevé la exigencia de que los partidos respeten la cultura, la lengua, la forma de pensar y la manera de gobernar de los pueblos y comunidades indígenas; la garantía de una mayor participación política de los pueblos y comunidades indígenas en todos los niveles de gobierno; y finalmente, el mandato para que la colaboración del hombre y la mujer indígenas sea equitativa, entre otras disposiciones de la misma naturaleza, que hacen evidente la posible afectación en las comunidades indígenas y sus integrantes y, por tanto, la necesidad de consultarlos previamente.

En este orden de ideas, comparto el contenido de la sentencia aprobada por el Pleno en cuanto a sostener que **el Poder Legislativo local no realizó una consulta indígena realmente válida**, pues únicamente llevó a cabo una serie de foros no vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de las comunidades indígenas.

De este modo, coincido en que la consulta o foro se llevó a cabo sin citar a los integrantes de los pueblos y comunidades sin la debida antelación (al menos treinta días); no existió una adecuada comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo; la convocatoria y las asambleas no se realizaron en todas las lenguas indígenas que se hablan en el Estado —otomí, tepehua, tenek y pames—, por lo que **se discriminó a este sector del Estado**.

No obstante, como lo adelanté, me parece que la razón principal por la que no puede reconocerse válidamente que se

trate de una consulta previa, es que en este caso **no se realizó en forma culturalmente adecuada, es decir, respetando su derecho a la no asimilación cultural**, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación⁹.

En este caso, **no se cumplieron los requisitos de una consulta indígena**, pues el Congreso se limitó a realizar asambleas en las que se impuso un método de trabajo a las personas que acudieron y, en las que prevaleció el formalismo y comunicación escrita en la elaboración de sugerencias. Este sistema no cumple, para mí, con la finalidad de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, en la que deben prevalecer en todo momento los usos y costumbres.

Si bien tuvo verificativo la asamblea de cinco de agosto de dos mil diecinueve, lo cierto es que no existen elementos en el procedimiento legislativo que permitan afirmar que se analizó el contexto cultural de las comunidades, como lo pueden ser las visitas o estudios periciales en materia antropológica. Por tanto, me parece que la consulta no se llevó a cabo bajo los métodos y costumbres de la Comunidad.

Al tenor de las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo en que se declare la invalidez del Decreto 203** que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del

⁹ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51° periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve.

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

LATO

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ EN LAS ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD 108/2019 Y SU ACUMULADA
118/2019.**

**TEMA. Requisitos mínimos para considerar válida una
consulta indígena.**

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque estoy a favor del sentido de la sentencia aprobada por unanimidad, existen importantes razones adicionales para considerar que la consulta indígena a la que se refiere el presente asunto no cumple con los requisitos convencionales de ser informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

En el presente voto concurrente desarrollo los argumentos adicionales que, en mi opinión, son relevantes para declarar que no existió una consulta indígena conforme a la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En primer lugar, advierto que la consulta no satisfizo el requisito de ser **culturalmente adecuada**, lo cual significa que, entre otras cosas, debió de realizarse de conformidad con los métodos o procesos de toma de decisión tradicionales de las comunidades que iban a ser consultadas, a través de sus instituciones representativas. Así, no existe un modelo único de consulta, al contrario, cada consulta requiere que se tome en cuenta las circunstancias y el contexto, así como el tiempo del que requieran las comunidades, derivado de sus procesos organizacionales¹.

¹ *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 245 (27 de junio de 2012) párrs. 201 y 202.

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

En el caso, el Congreso local **no tomó en consideración** a las comunidades indígenas que iba a consultar en el diseño del proceso de la consulta indígena, sino que la consulta se elaboró de manera unilateral, de tal forma que no se atendió a la forma en la que los pueblos determinan su representación, esto es, quien puede comunicar las decisiones de la comunidad, ni los métodos de toma de decisiones.

Ello queda claramente evidenciado por la manera en la que el Congreso local convocó a las comunidades a participar en el proceso de consulta, según se explica a continuación.

De acuerdo con la consulta difundida de manera masiva por el Congreso local, los sujetos a ser consultados fueron, entre otros, todos los indígenas del Estado de Hidalgo, así como a las “organizaciones indígenas; organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación especializadas sobre las cuestiones indígenas y personas interesadas en participar y aportar ideas, propuestas, sugerencias y recomendaciones para la construcción del contenido de la reforma Político Electoral indígena”.

Asimismo, el objeto de la Convocatoria fue para invitar a los sujetos mencionados a participar en las Asambleas Regionales que tuvieron lugar en siete cabeceras municipales que se encuentran **fuera de las comunidades** para que dieran su opinión respecto de tres propuestas legislativas que les habían sido previamente comunicadas.

Posteriormente, el día de la denominada consulta indígena, las “mesas de discusión” que se llevaron a cabo en las Asambleas Regionales estuvieron conformadas por asistentes y moderadores designados por el Congreso local.

De lo anterior debemos concluir que la consulta indígena **no fue culturalmente adecuada** por múltiples razones. Por

principio, porque **los sujetos de la consulta no fueron correctamente delimitados**, pues la consulta no va dirigida a personas que puedan tener interés en cuestiones indígenas, sino a la población con esta característica que sería potencialmente afectada por la medida legislativa, pues son ellos los directamente interesados y legitimados para tomar decisiones sobre sus asuntos.

Asimismo, no se advierte de ninguna constancia o hecho acreditado que las mesas de discusión que se llevaron a cabo en las Asambleas Regionales organizadas por el Congreso sean el **método tradicional de toma de decisiones** de las comunidades consultadas, o bien, que éstas se llevaran a cabo en los lugares en los que las comunidades se reúnen para la discusión de sus asuntos.

Por último, al no haber delimitado los sujetos de la consulta correctamente, no existe constancia de que las personas que participaron y cuyas opiniones fueron supuestamente tomadas en cuenta, hayan sido **representantes legítimos** de las comunidades a consultar. Es decir, es factible que las propuestas legislativas hayan sido modificadas con base en las opiniones de personas que ni siquiera integran a las comunidades que debieron ser consultadas.

De ahí que, en mi opinión, **no puede considerarse culturalmente adecuada una consulta que no respetó los sujetos, los procedimientos, ni las dinámicas organizativas de los pueblos.**

Como segundo punto, me parece que el proceso de consulta tampoco fue **informado**, pues para garantizar una participación efectiva, la entidad federativa debe, además de brindar y aceptar información, mantener una comunicación constante con las comunidades afectadas, buscando llegar a

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

un acuerdo². Es decir, deben abrirse canales de diálogo sostenidos, efectivos y confiables³.

En el caso, las tres propuestas legislativas a debate, se discutieron en una sola sesión durante las Asambleas Regionales, que fue el único evento de la etapa consultiva. En él se recibieron propuestas y opiniones tanto de personas indígenas, como de organizaciones indígenas, organizaciones con algún interés en cuestiones relacionadas con pueblos indígenas, así como de cualquier otro ciudadano que quisiera dar su opinión, con independencia de si la medida tuviera el potencial de afectarlo o no.

Además de las propuestas hechas por esos asistentes, es necesario sumar las propuestas consignadas en “más de medio millar” de boletas que fueron recolectadas en 85 buzones distribuidos e instalados en diversos municipios.

De lo anterior, es posible presumir que el Congreso local recogió las propuestas de los actores anteriormente señalados y las incorporó a las normas del Código Electoral cuya invalidez ahora se estudia. De ello concluyo que las comunidades indígenas no tuvieron a la vista, y mucho menos conocieron, el contenido final de la medida legislativa aprobada posteriormente por el Congreso. Por el contrario, la Legislatura local valoró las propuestas recibidas por la ciudadanía y, de manera unilateral, aprobó el producto final que ahora se estudia.

² *Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 172 (28 de noviembre de 2007) párr. 133; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 245 (27 de junio de 2012) párr. 177.

³ *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 305 (8 de octubre de 2015) párr. 159.

Por ello, considero que la consulta no fue informada porque no advierto un proceso posterior de diálogo o una comunicación constante, de donde se pudiera apreciar un intercambio real de propuestas a través de procesos de seguimiento para intentar llegar a un acuerdo, o construir una iniciativa de ley que verdaderamente recogiera las preocupaciones de las comunidades indígenas.

Así, me parece que no puede considerarse como activa e informada una consulta en la que las personas no contaban con información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa, y respecto de la cual no se tuvo un seguimiento a las demandas que pudieran hacerse.

Pasando al **tercer requisito**, considero que la consulta no fue realizada de buena fe⁴, pues si bien las autoridades no coaccionaron a las personas consultadas, tampoco se buscó lograr un acuerdo u obtener el consentimiento de las comunidades sobre la medida legislativa final.

Tal como se advierte de la Convocatoria emitida por el Congreso para el proceso de consulta, éste tuvo un objeto demasiado difuso. Entre otras cosas, uno de sus objetos era **1)** recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma Político Electoral en materia Indígena; **2)** conocer y discutir las propuestas de reformas que existen, y en su caso, adherirse libremente a ellas; y **3)** conocer las inquietudes y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas en materia de representación política y electoral.

Es decir, la consulta resultó en un foro público para que el Congreso se allegará de la información que considerara

⁴ *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 245 (27 de junio de 2012) párr. 186.

**VOTO CONCURRENT EN RELACIÓN CON
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONAL
108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019**

suficiente para elaborar una reforma político electoral en materia indígena de manera unilateral. No obstante, el proceso de consulta no tuvo como objeto someter la **medida legislativa final** a las comunidades afectadas, para que ellos decidieran sobre la conveniencia o no de la adopción de la medida.

Así, el proceso de consulta se limitó a recibir propuestas, con una mínima discusión respecto de su contenido y sin **ninguna vinculatoriedad** para las autoridades.

Por todo lo anterior, considero que el proceso llevado a cabo por el Congreso Local es contrario al objetivo de las consultas indígenas, pues estas no implican solamente un trámite formal, sino un mecanismo real y efectivo de participación, que debe ser especialmente garantizado en el marco de una sociedad pluralista, multicultural y democrática.⁵

Por lo tanto, en el presente caso considero que la consulta llevada a cabo por el estado de Hidalgo no cumple con los requisitos mínimos con los que debe de contar una consulta indígena.

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

**Licenciado Rafael Coello Cetina
Secretario General de Acuerdos de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación**

OCC/DCB/BAAN/DRD

⁵ *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 305 (8 de octubre de 2015) párr. 158.