

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014
PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN
LUIS POTOSÍ**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ**

Vo.Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ocho de marzo de dos mil dieciséis.

Cotejado:

**V I S T O S
y
R E S U L T A N D O**

PRIMERO. Por escrito presentado el veintisiete de junio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Vega Arroyo, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

SEGUNDO. El promovente señaló como transgredidos los artículos 1º, 2º, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

Unidos Mexicanos; 1, 2.1, 2.2, inciso b), 3.1, 6, 7.1 y 24 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 1.1, 2, 23, 24, 33, 62.3 y 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO. Mediante proveído de treinta de junio de dos mil catorce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 31/2014 y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas en su carácter de instructor.

Por auto de dos de julio de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la referida entidad federativa para que rindieran sus informes; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO. En auto de siete de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por recibidos los informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí, así como los antecedentes legislativos de la norma impugnada; documentos con los que se dio vista a la Procuradora General de la República.

Asimismo, ordenó poner los autos a la vista de las partes para que en el plazo de cinco días hábiles formularan alegatos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

QUINTO. El veintinueve de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos presentados por el Presidente de la Mesa Directiva y Diputación Permanente del Congreso y el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, ambos del Estado de San Luis Potosí.

SEXTO. Mediante auto de diecinueve de septiembre de dos mil catorce, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción y procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se impugna el quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el cómputo

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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquél en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos impugna el quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, el cual fue adicionado mediante reforma publicada el veintinueve de mayo de dos mil catorce en el Periódico Oficial de la entidad federativa mencionada.

El plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del treinta de mayo al veintiocho de junio de dos mil catorce.

Si el escrito por el que se promovió la acción de inconstitucionalidad se presentó el veintisiete de junio del referido año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación fue oportuna.

Mayo-Junio 2014						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				29 Publicación	<u>30</u>	31
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	<u>27</u> Presentación	<u>28</u>

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

TERCERO. Legitimación. En el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² se estableció que los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas están legitimados para promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por las legislaturas locales³.

² La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

(...)

³ En este sentido, el Pleno emitió la siguiente jurisprudencia. “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVELA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la

Asimismo, en términos del artículo 59⁴, en relación con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional⁵, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Jorge Vega Arroyo, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, calidad que acredita con el acuerdo de veinticinco de marzo de dos mil trece firmado por Ruth Noemí Tiscareño Agoitia y José Francisco Martínez Ibarra, primera secretaria y segundo secretario de la Sexagésima Legislatura de San Luis Potosí, por el que se comunica su designación como presidente de la mencionada comisión en el periodo comprendido entre el uno de abril de dos mil trece y el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete.

En términos de lo dispuesto en el artículo 33, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis

impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. (Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, tesis: P./J. 7/2007)."

⁴ ARTICULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁵ ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

Potosí ⁶ y 22 de su reglamento interno⁷, corresponde a su presidente la representación legal de ese organismo, por lo que Jorge Vega Arroyo está legitimado para promover esta acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento. El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí argumentó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, dado que el artículo reclamado se emitió conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado de San Luis Potosí, según el cual no se requiere efectuar consulta indígena cuando se trata de adecuaciones a normas ya previstas, por lo que no era necesario realizar la referida consulta pues la disposición impugnada es una adecuación a lo establecido en el artículo 12, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Al respecto, se advierte que el planteamiento del recurrente se dirige a sostener la constitucionalidad de la norma impugnada y no a demostrar la actualización de alguna de las causas de improcedencia, pues lo expuesto por el Poder Legislativo local parte de la idea de que la norma combatida no vulnera el derecho humano a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

⁶ “Artículo 33. La Presidencia de la Comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión;
(...)”

⁷ “Artículo 22. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión, estará a cargo de una persona titular, a quien corresponde realizar, en los términos establecidos por la Ley, las funciones directivas del Organismo.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

Por lo tanto, al no plantear un argumento para sostener la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino exponer cuestiones que involucran el fondo del asunto, el argumento del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí se debe desestimar; conclusión que se apoya en la jurisprudencia P./J. 36/2004, cuyo rubro y texto se reproducen a continuación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.⁸

Por lo cual, al desestimarse el planteamiento de improcedencia hecho valer en el caso y no advertirse de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia, lo conducente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

QUINTO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez el accionante adujo en síntesis lo siguiente.

- En su primer concepto de invalidez sostiene que la adición al quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí transgrede los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de

⁸ Jurisprudencia P./J. 36/2004, publicada en la página 865, del tomo XXVI, agosto de dos mil siete, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número de registro 171625.

la materia y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Refiere que el artículo 2º, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal garantiza el derecho a la consulta de los pueblos indígenas respecto a la elaboración de los Planes de Desarrollo Nacional, Estatales y Municipales para que en su caso participen y se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen.

Asimismo, señala que en el artículo 6, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes se establece el derecho humano a la consulta previa a los pueblos indígenas interesados, mediante procedimientos apropiados y vía sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Por lo que derivado de la suscripción del referido convenio se generó un requisito convencional, esto es, cada vez que algún órgano integrante del Estado mexicano prevea realizar alguna medida legislativa que impacte directamente a los pueblos indígenas, deberá consultarlos mediante procedimientos apropiados y a través de las instituciones representativas de dichos pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Expone que la consulta debe buscar el consentimiento libre, previo e informado en atención a lo dispuesto en la Declaración

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Manifiesta que la legislación en materia internacional prevé este derecho de manera más amplia que la Constitución en cuanto al derecho a la consulta, por lo cual bajo el principio *pro persona* previsto en el artículo 1° constitucional debe de aplicarse la norma que mayor protección otorgue a las personas, situación que en este caso es vinculante.

Considera que la adición de la norma impugnada constituye una intromisión directa e injustificada al Consejo Consultivo Indígena en San Luis Potosí, ya que se incluyó dentro de la conformación de ese consejo a diputados sin consulta previa.

- En su segundo concepto de invalidez sostiene que dicha adición legislativa vulnera el derecho humano de participación libre, previa e informada, pues los pueblos indígenas en el Estado de San Luis Potosí debieron ejercer su derecho de participación a efecto de determinar si era su voluntad la inclusión de los diputados en el consejo consultivo.

En este sentido, expone que se vulneró el derecho de autodeterminación de los pueblos garantizado en la Constitución Federal, ya que los diputados que en su caso integrarían el consejo consultivo no reúnen los requisitos y formas dispuestos por las comunidades indígenas en que cada consejero o consejera fue electo.

Además, señala que si la legislatura pretendía que el Poder Legislativo Estatal participara en la conformación de políticas públicas dirigidas a la población indígena, tenía otros instrumentos a su alcance, como la aprobación anual del presupuesto de gastos.

- En su tercer concepto de invalidez expone que el artículo impugnado vulnera el principio de no discriminación, ya que en las razones expuestas en el proceso legislativo del cual emanó el artículo combatido se consideró que los diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí son más capacitados para atender los asuntos que competen a dicho consejo consultivo; diferenciación que se realizó sin causa objetiva y razonable.

Señala que la disposición normativa combatida adolece de fundamentación y motivación, pues es incompatible con el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual respeta el derecho de los pueblos indígenas a autodeterminarse dentro de los límites constitucionales, a presentar opiniones, participar y en algunos casos a decidir sus políticas públicas o medidas que les puedan afectar.

Además, sostiene que no hay fundamento constitucional que permita al Poder Legislativo estatal realizar una modificación legislativa que afecte a los pueblos y comunidades indígenas sin consultarlos previamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

Estima que el trato discriminatorio también se actualizó en la omisión de traducir a las distintas lenguas y dialectos el contenido de la reforma en cuestión, lo cual es incompatible con el derecho de identidad y libertad de expresión.

- En su cuarto concepto de invalidez señala que es inaplicable el artículo 9° de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí por ser inconvencional, ya que dicho artículo prevé excepciones no previstas en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, así como en la interpretación jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual establece que las medidas legislativas que afecten o puedan afectar a los pueblos o comunidades indígenas deben llevarse a cabo bajo consulta previa.
- Por último, en su quinto concepto de invalidez manifiesta que la adición a la disposición normativa en estudio viola el derecho a la participación política democrática establecido en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que esta puede desarrollarse no necesariamente por medio de cargos electorales, sino en ejercicio de funciones públicas por nombramiento o designación.

En particular, los veintiséis miembros del Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí fueron

nombrados por sus respectivos pueblos de acuerdo a sus usos y costumbres, con fundamento en el artículo 27 de la ley para el citado instituto; por lo que la inclusión de los diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas del Poder Legislativo del Estado al mencionado consejo consultivo rompe con el principio de igualdad ante la ley al no exigirles los mismos requisitos que a los miembros indígenas.

SEXTO. Informes. El Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí expuso las razones y fundamentos de validez de la disposición normativa siguientes.

- Sostiene que la adición al artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí no es violatoria de derechos humanos ni discriminatoria, en razón de que es una adecuación a lo previsto en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Considera que conforme a la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado de San Luis Potosí, en este caso no se requería consulta previa, por lo cual las manifestaciones del accionante son improcedentes al no ser necesario dicho requisito.
- Añade que en un consejo consultivo los miembros deben tener conocimiento, experiencia o relación con los temas a tratar, para poder ejercer sus juicios con independencia, por lo cual la designación debe procurar la pluralidad y diversidad de puntos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

de vista que haga posible proveer a la autoridad las recomendaciones y opiniones equilibradas.

- Expone que además de contar con la participación del Poder Ejecutivo responsable de la política pública, es necesario contar con la participación del Poder Legislativo del Estado en calidad de representante, a efecto de que lo considere un aliado de la población indígena y haga efectivo el cumplimiento de solicitudes generadas por el consejo consultivo.
- Por último, reitera que para la adición del quinto párrafo al artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí no era necesaria consulta alguna, por lo cual el Decreto 587 publicado en la edición extraordinaria del veintinueve de mayo de dos mil catorce es constitucional.

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí en su informe expuso las razones y fundamentos de validez de la disposición normativa siguientes.

- Señaló que la norma impugnada se promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado al encontrarse bajo el marco legal y constitucional requerido, en razón de que fue emitida por autoridad facultada, conforme al proceso legislativo correspondiente y acorde a los lineamientos que en dicha materia señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

- Expone que el artículo impugnado cumple con los lineamientos constitucionales y convencionales al tener por objeto integrar al consejo consultivo a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de San Luis Potosí con la finalidad de que las necesidades presupuestales, atención y gestoría requeridas sean atendidas con mayor prontitud.
- Refiere que el Decreto legislativo 587 se encuentra apegado a la Constitución Federal, por lo cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe desestimar la acción de inconstitucionalidad.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. De la lectura de los conceptos de invalidez se advierte que es de estudio preferente la violación alegada respecto del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado.

Lo anterior porque es criterio de este Tribunal Pleno que cuando en una acción de inconstitucionalidad se argumentan violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada, éstas se analizarán en primer término, pues de resultar fundadas tendrán por efecto la invalidación total de la norma, por lo que será innecesario el estudio de los vicios de fondo.

Sirve de apoyo por identidad de razón la jurisprudencia P./J. 32/2007⁹ emitida por este Pleno de rubro y texto siguientes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.
LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE

⁹ Datos de localización: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Pag. 776

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.

Ahora, respecto del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas previamente, este Tribunal Pleno se pronunció al resolver la controversia constitucional 32/2012 en sesión pública celebrada el veintinueve de mayo de dos mil catorce, así como la acción de inconstitucionalidad 83/2015 en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince.

En esos asuntos se sostuvo que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas puede deducirse a partir del reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación realizado en el artículo 2º de la Constitución Federal; específicamente en el primer párrafo del apartado B, donde se impuso como obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios 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.

También se señaló que dicho derecho se encuentra establecido en los artículos 6 y 7¹⁰ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹¹, pues se dispuso que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a la consulta previa mediante

¹⁰ 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.

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

procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente¹².

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *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 *Caso Pueblos Kaliña y Lokano Vs. Surinam*.

De igual forma, en los precedentes de este Pleno se señaló que si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, las disposiciones normativas 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 constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Lo anterior sin dejar de reconocer que la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y

¹² En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias¹³; sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe limitarse a esos ordenamientos, pues dichas comunidades deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos que pueden afectarles directamente.

En consecuencia, al tener los pueblos indígenas el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, procede analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la legislación local que en esta controversia se impugna.

OCTAVO. Análisis del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. El contenido del artículo donde se establece la disposición normativa considerada inconstitucional por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí es del tenor siguiente.

Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada

¹³ Por ejemplo, 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

(ADICIONADO P.O. 29 DE MAYO DE 2014)

Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí.¹⁴

Como se señaló, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En concordancia con ello, es necesario revisar si para la emisión de la disposición normativa impugnada se debía consultar previamente a los representantes de los pueblos indígenas por ser susceptible de afectar sus intereses directamente.

¹⁴ La adición del quinto párrafo tildado de inconstitucional fue por decreto 587 publicado en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí de veintinueve de mayo de dos mil catorce.

En dicha disposición normativa se estableció que los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de San Luis Potosí también integrarán el Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de esa entidad federativa.

Además de ser un promotor de las acciones del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, el referido consejo es el órgano representativo de los pueblos indígenas que funciona como órgano asesor en materia de cultura y derechos indígenas respecto de las políticas públicas o medidas adoptadas por los órganos de ese instituto.¹⁵

Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado se señaló lo siguiente.

(...)

Prerrequisito del Sistema Estatal de Desarrollo Social y Humano para Pueblos y Comunidades Indígenas, es la instauración de una institución local especializada para el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas.

La evidencia de las condiciones de desigualdad e inequidad en la situación de éstos con el resto de la población, resulta, en consecuencia, evidente; lo que debe conducir al Estado a un proceso de reflexión y reevaluación de su política pública al respecto. De singular importancia es también lo establecido en el marco legal en materia de derechos y cultura indígena, es en este en el que se sustenta la creación del Instituto de Desarrollo Humano y Social de

¹⁵ Artículo 26. El Instituto cuenta con un Consejo Consultivo que funciona como órgano asesor en materia de cultura y derechos indígenas; y como promotor de las acciones del Instituto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

Dicho Instituto se crea como organismo público sectorizado a la oficina del Gobernador del Estado; con personalidad jurídica y patrimonio propio; autonomía operativa, de gestión, técnica, presupuestal y administrativa; con la intención de que su función goce de libertad dentro de la esfera de lo público, que le permita capacidad de gestión, que influya directa y de manera transversal en el actuar de la política pública local, ya que es un ente que tiene por objeto un servicio público social estratégico.

Su objeto y objetivos se fundamentan esencialmente en:

- a) Reconocimiento de que el Estado tiene composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística; la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas, Teének o Huastecos, y Xi'oi o Pames, así como presencia regular de Wirrarika o Huicholes.
- b) Redefinición de la política pública para garantizar la libertad cultural. Desde tal perspectiva esta adquiere un contenido explícito determinado: las instituciones deben garantizar que la pertenencia a un grupo cultural determinado no implique acceso desigual a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario. Asimismo, deben proteger el derecho a ostentar aquellas dimensiones de la identidad que reflejen elecciones colectivas y/o individuales legítimas, sin que ello implique la exclusión o trato desigual, ni en el ámbito económico ni en el de la interacción social.
- c) Necesidad del desarrollo de una institucionalidad con transversalidad que dé certidumbre a la aplicación de disposiciones en la materia, y coherencia de la acción de las instituciones en las comunidades indígenas.

El Instituto busca fomentar por medio de la educación, una cultura del ejercicio de la ampliación de las opciones reales de vida, así como la capacidad para evaluarlas y elegir entre ellas con responsabilidad, como una garantía para todos los miembros de nuestra comunidad, independientemente de su origen o elección de identidad. Asimismo, esta libertad cultural debe trascender la mera preservación, para asumir la recomendación de las Naciones Unidas de aplicar políticas pluralistas que permitan la incorporación de los individuos y sus colectividades con identidades culturales diversas a la sociedad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

Para obtener el logro del objeto y ofrecer un servicio eficiente, el Instituto propone el diseño de políticas públicas destinadas a asegurar el desarrollo humano y social de las comunidades e individuos indígenas; evaluar las políticas y acciones implementadas por las instituciones; realizar investigación sobre la materia indígena; concientizar a la sociedad sobre la cultura y los derechos indígenas; y fortalecer la colaboración interinstitucional al crear vínculos con comunidades indígenas, y organizaciones que apoyen proyectos dirigidos a su población.

El Instituto debe presentar un programa anual de trabajo que concentre las políticas generales, planes sectoriales y tareas que habrá de realizar, a fin de proyectar las estrategias aplicables, además, utilizarlo como instrumento en la medición del desempeño.

Su estructura orgánica obedece a la intención de cumplir los objetivos; dichas áreas son las mínimas necesarias para buscar la eficiencia en el principio de división de responsabilidades y maximización de los recursos.

El órgano de control interno es un instrumento de la administración pública que contribuye a evaluar el cumplimiento de objetivos, y así como el uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles: lo anterior acorde a la obligación que determina la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

En el reglamento interior serán definidas y delimitadas las funciones, atribuciones y procesos de cada área, con el fin de precisar las responsabilidades de las mismas.

Por la naturaleza jurídica del Instituto y acorde a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública, es fundamental tenga como órgano superior de gobierno una Junta Directiva, que a su vez es integrada por los responsables de las entidades que influyen directamente en el ejercicio de las políticas públicas que le conciernen. Las funciones de ésta son inherentes al cumplimiento de la creación de su objeto.

Los órganos de operación serán los responsables de dar cumplimiento a cada una de las atribuciones del Instituto, auxiliarán a la Dirección General y observarán el debido cumplimiento de las disposiciones que les competen.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

Con el propósito de incentivar la participación de las diferentes etnias en su estructura, cuenta con un órgano consultivo en el que participarán representantes indígenas de las regiones del Estado, electos mediante procedimientos abiertos, con representaciones de las comunidades.

El Consejo Consultivo se conforma por 24 representantes indígenas electos mediante sus sistemas normativos, que fungen como asesores del Instituto y además son promotores -facilitadores de las acciones que éste emprenda.

Es así que el Instituto cobra relevancia sin precedentes en la Entidad, ya que tiene el reto de diseñar, fomentar y proponer políticas y estrategias públicas que respeten a los pueblos y comunidades indígenas, tal como lo definen las disposiciones legales en la materia, buscando incidir en lograr una sociedad más justa, igualitaria, responsable, libre y democrática.

El presupuesto que se requiere para su funcionamiento es, en realidad, poco significativo, frente al gran beneficio social que logrará.

Acorde con lo anterior, en el artículo 30 de la ley que regula el instituto en comento se establecieron las funciones del mencionado consejo consultivo, en los siguientes términos.

Artículo 30. Son funciones del Consejo Consultivo:

- I. Asesorar a la Junta Directiva, y al Director del Instituto, en la formulación de políticas, planes y programas que les competen de conformidad con la presente Ley;
- II. Proponer medidas para impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados en las acciones relacionadas con el objeto de esta Ley;
- III. Proponer mecanismos para apoyar la formación y el fortalecimiento de la asociación de comunidades a nivel municipal, regional y estatal, que tengan por objeto acciones a favor del desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas;
- IV. Proponer y dar seguimiento a las políticas, programas, proyectos, indicadores y acciones que emprenda el Instituto, en cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones legales que le corresponda, y proponer, en su caso, las modificaciones tendientes a perfeccionarlas;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

- V. Atender las solicitudes de consulta o asesoría que le formulen la Junta Directiva, o el Director del Instituto, relacionadas con la naturaleza de sus funciones;
- VI. Hacer llegar en todo tiempo al Instituto, para su atención, la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad por cuestiones propias de las comunidades e individuos indígenas en la Entidad;
- VII. Coadyuvar con la Junta Directiva en la formulación de los indicadores de desempeño del Instituto, y
- VIII. Promover las acciones del Instituto en los municipios de origen y contribuir en la cultura del respeto al derecho a la diferencia cultural.

De la exposición de motivos y el artículo transcrito se advierte que el Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí está integrado por no menos de veinticuatro ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas.

Para su integración, en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, la asamblea comunitaria, los jueces auxiliares y comisariados ejidales convocan a hombres y mujeres para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, sean electos como representante titular y suplente –uno debe ser hombre y otro mujer– y propuestos como integrantes del consejo consultivo, lo cual será definido por la junta directiva del mencionado instituto.

Además de ser el órgano representativo de las comunidades indígenas, el consejo consultivo les permite ejercer su derecho a participar en el diseño de las políticas públicas que se adoptarán por parte del Poder Ejecutivo local con la finalidad de lograr una sociedad más justa, igualitaria, responsable, libre y democrática.

Acorde con lo anterior, dentro de las funciones encomendadas a dicho consejo están asesorar a la junta directiva y al director del instituto en la formulación de políticas, planes y programas; proponer medidas para impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados en las acciones que realiza el instituto; proponer mecanismos para apoyar la formación y el fortalecimiento de la asociación de comunidades a nivel municipal, regional y estatal, que tengan por objeto acciones a favor del desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, tiene encomendado proponer y dar seguimiento a las políticas, programas, proyectos, indicadores y acciones emprendidas por el instituto, así como en su caso plantear las modificaciones tendientes a perfeccionarlas; atender las solicitudes de consulta o asesoría que le formulen la junta directiva o el director del instituto; hacer llegar en todo tiempo al instituto para su atención la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad por cuestiones propias de las comunidades e individuos indígenas; coadyuvar con la junta directiva en la formulación de los indicadores de desempeño del Instituto; y, promover las acciones del instituto en los municipios de origen y contribuir en la cultura del respeto al derecho a la diferencia cultural.

Por lo que al ser el consejo el mecanismo mediante el cual las comunidades indígenas pueden, en parte, ejercer su derecho de participación en la formulación de las políticas públicas que afecten sus intereses, además de tener intervención directa en el seguimiento y evaluación de dichas políticas e, incluso, hacer del conocimiento del

instituto para su atención la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad por cuestiones propias de las comunidades e individuos indígenas, cualquier medida legislativa que pretenda modificar algún aspecto de ese organismo es susceptible de causarles un perjuicio.

En consecuencia –como sostiene Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí–, previó a la emisión de la disposición normativa impugnada debió consultarse a las comunidades indígenas que tuvieran representación en el Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

Ahora, de los antecedentes narrados por el accionante se advierte que el Consejo Consultivo Indígena del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa entidad, en la que se expuso lo siguiente.

1. Que con fecha 9 de Mayo fue publicado en medios electrónicos del sitio planoinformativo.com una nota con el título: “Buscan diputados formar parte del Consejo Consultivo del INDEPI”, y en el desarrollo de dicha nota se advierte que la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado, informó: “... que se someterá a consideración del Pleno, la iniciativa que se presentó para reformar la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, a fin de que el Poder Legislativo se integre al Consejo Consultivo...”. Justificando que la razón de ello es que se busca que exista una vinculación más directa con el Poder Legislativo, debido a que existe la necesidad de que exista una comunicación y vinculación más estrecha para generar políticas públicas más acertadas. Además se advierte que se buscaría que este tema quedara incluido en la sesión ordinaria que se celebraría el día 13 de Mayo del presente año en Ciudad Valles.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

2. Posteriormente, la Directora General del Instituto y Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, nos informó que el pasado día 28 de Mayo se recibió en las oficinas del Instituto un escrito signado por el Dip. Christian Joaquín Sánchez Sánchez, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado, informando sobre la reforma a la Ley del Instituto, pidiéndole que citara al Consejo Consultivo a una reunión de Trabajo. Es decir dando por hecho que la reforma a la Ley del Instituto, para incluir a los integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso, se había aprobado y que se informaría al Consejo acerca de eso en la reunión que se solicitaba.
3. Finalmente el día 6 de Junio nos enteramos que la modificación a la Ley del Instituto, quedó aprobada y publicada el día 28 del mes de Mayo en el Periódico Oficial del Estado, causando con ello la violación a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado aquí representados en el Consejo Consultivo Indígena, atendiendo a los requisitos y formas en que cada Consejero y Consejera fuimos elegidos. (...)

Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí en su informe señaló lo siguiente.

Como se puede observar la adición del quinto párrafo hecha en la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, es una adecuación a lo ya establecido en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y conforme a la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado de San Luis Potosí, en el presente caso no se requiere realizar la consulta, de ahí que lo manifestado por el recurrente sea improcedente, ya que en el presente caso no es necesario la consulta a la que alude.

De lo anterior se advierte que el consejo consultivo expuso la falta de consulta previa a la emisión de la disposición normativa impugnada; circunstancia que el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí reclama mediante esta acción de inconstitucionalidad.

El Poder Legislativo demandado no controvierte esa afirmación, al contrario, justifica la causa por la cual no realizó la consulta a las comunidades indígenas en la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado de San Luis Potosí; disposición normativa que señala lo siguiente.

Artículo 9°. Serán objeto obligado de consulta:

(...)

IV. Las iniciativas de Ley o de reforma de Ley en materia indígena, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, o cuando sean notoriamente improcedentes;

(...)

En ese sentido, dado que no se consultó previamente a las comunidades indígenas representadas en el Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, el procedimiento legislativo por el cual se emitió la adición al artículo impugnado es contrario al derecho de consulta previa que tienen los pueblos y comunidades indígenas.

Sin que varíe esa conclusión lo sostenido por el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí respecto a que el artículo 9, fracción IV, de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí contemple restricciones al derecho a la consulta en cuestión, al establecer que no son objeto obligado de consulta las iniciativas de ley o de reforma de ley en materia indígena que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas.

Lo anterior pues de conformidad con el artículo 133 en relación con el artículo 1º constitucional, los órganos jurisdiccionales están obligados a proteger los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales frente a las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma jerárquicamente inferior; máxime que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, una norma inferior no puede establecer restricciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales en los que México es parte, pues éstas deben establecerse constitucionalmente.

Sirve de apoyo a la afirmación anterior la jurisprudencia P./J. 20/2014 de rubro y contenido siguientes.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo

que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.¹⁶

En consecuencia, se declara la invalidez del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, pues el procedimiento mediante el cual se adoptó dicha medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Así, al resultar fundado el concepto de invalidez analizado, el cual fue suficiente para declarar la invalidez total del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, es innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez planteados por el accionante.

NOVENO. Efectos. Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que las sentencias deben contener la fijación

¹⁶ Datos de localización: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202, registro 2006224.

de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Con fundamento en estas disposiciones, se determina que la declaratoria de invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento, a los conceptos de invalidez y a los informes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su segunda parte, consistente en determinar que la declaración de invalidez surta sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis previo aviso a la Presidencia.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

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

PRESIDENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 31/2014, promovente: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, fallado el ocho de marzo de dos mil dieciséis, en el siguiente sentido: **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. **TERCERO.** La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **CONSTE.**

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014.

I. Antecedentes

En sesión de fecha ocho de marzo de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de ocho votos, declarar la invalidez total del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí¹, con el argumento de que el procedimiento legislativo mediante el cual se adicionó dicha disposición fue contrario a la Constitución y los tratados internacionales al no haberse consultado previamente a las comunidades indígenas representadas en el Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí al

¹ **Artículo 27.-** El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí.

estimar que se había violado el derecho de las comunidades indígenas a ser consultados previamente, ya que el artículo impugnado establece la integración del Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, el cual funge como asesor en materia de cultura y derechos indígenas respecto de las políticas públicas o medidas adoptadas por los órganos de dicho instituto. En este sentido, no obstante que la disposición normativa afectaba directamente a los pueblos y comunidades indígenas —se manifestó en la demanda— éstos no fueron consultados de la modificación legislativa.

Si bien coincido en lo sustancial en el sentido y consideraciones de la sentencia, emito el presente voto ya que, desde mi punto de vista, la declaratoria de invalidez no debía circunscribirse al artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, sino que debía extenderse al artículo 9, fracción IV, de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. A fin de explicar mi postura, haré referencia a los argumentos centrales de la resolución y después precisaré las consideraciones que no compartí.

II. Decisión mayoritaria

Tomando como precedentes lo sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 32/2012 en sesión pública celebrada el veintinueve de mayo de dos mil catorce, así como la acción de inconstitucionalidad 83/2015 en sesión de diecinueve de octubre dos mil quince, la sentencia parte de que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Específicamente respecto de la emisión de la disposición normativa impugnada, la mayoría estableció que el artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí regula precisamente el mecanismo mediante el cual las comunidades indígenas pueden ejercer su derecho de participación en la formulación de las políticas públicas que afecten sus intereses, además de tener intervención directa en el seguimiento y evaluación de dichas políticas e, incluso hacer del conocimiento del instituto para su atención la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad.

En consecuencia, se afirmó que cualquier medida legislativa que pretenda modificar algún aspecto de ese organismo es susceptible de causarles un perjuicio a los pueblos y comunidades indígenas, por lo

que se les debió consultar previamente a la emisión de la norma impugnada. Al no haber sido así, la mayoría concluyó que el artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, párrafo quinto, es violatorio del derecho a la consulta y, por tanto, contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se declaró su invalidez.

III. Declaración de invalidez por extensión

Como ya adelanté, si bien coincido con las razones centrales de la resolución, no coincido con mis compañeros ministros en relación con que la declaratoria de invalidez circunscrita al artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, ya que soy de la opinión que debió extenderse la invalidez a la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado de San Luis Potosí². Me explico.

² **Artículo 9°.-** Serán objeto obligado de consulta:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo;
- II. Los planes municipales de desarrollo;
- III. Los planes de Desarrollo Urbano, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas;
- IV. Las iniciativas de Ley o de reforma de Ley en materia indígena, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, o cuando sean notoriamente improcedentes;
- V. Los planes y programas de desarrollo estatales y municipales, relacionados a pueblos y comunidades indígenas;
- VI. El otorgamiento de concesiones, contratos, y demás instrumentos jurídicos que afecten el uso y disfrute de sus tierras o recursos naturales, y
- VII. Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en su atención.

Como se refiere en los antecedentes de la sentencia, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí argumentó que, de conformidad con la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, no era necesario realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas pues se trataba de una adecuación a una norma ya prevista, como era la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Esto es, a partir de lo establecido en la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, se concluyó que no debía realizarse una consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas para la emisión de la norma impugnada.

En este sentido, considero que estamos frente a un caso en el que existe una relación de dependencia material de validez entre estas dos normas, en la que la invalidez directa de una afecta a otra de su misma jerarquía, debido que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla. Por lo tanto, estimo que debió declararse la invalidez indirecta de la fracción IV del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, pues materialmente la norma impugnada depende de ella, por lo que debieron extenderse los efectos de nuestra declaratoria a ésta también. Como fundamento, me parece que resulta aplicable lo sostenido en la jurisprudencia 53/2010 emitida por este Alto Tribunal, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

CRITERIOS PARA DETERMINAR LA VALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS”³.

Particularmente sobre esta disposición, me parece que su inconstitucionalidad radica en que no existe disposición en la Constitución Federal ni en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que acote las materias respecto de las cuales se deben hacer consultas a los pueblos y comunidades indígenas en aquellos asuntos en que se les afecte. En otros términos, creo que la libre configuración del legislador local no tiene el alcance de determinar que ciertos temas no deben ser consultados —como en la especie, la disposición pareciera referir en materias fiscales o presupuestarias, o en “adecuaciones a normas ya previstas”— ya que

³ P/J. 53/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, p. 1564, cuyo texto es: “Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”

no existe fundamento constitucional para tal restricción. De ahí que, por una extensión de efectos, creo que debió declararse la invalidez de la totalidad de la fracción IV, del artículo 9 de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

Es precisamente esta omisión la que me lleva respetuosamente a apartarme de las consideraciones de la mayoría respecto del segundo resolutivo de la resolución.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Esta hoja corresponde al voto concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la Acción de Inconstitucionalidad 31/2014, fallada el ocho de marzo de dos mil dieciséis.

RMMG/LPRZ/LHOyV/soy

V O T O C O N C U R R E N T E

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE OCHO DE MARZO DE DOS MIL DIECISÉIS.

Coincido con el estándar genérico sobre el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre¹, informada, de buena fe, culturalmente adecuada y con la finalidad de llegar a un acuerdo, así como con la conclusión de invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

No obstante ello, me separo de las consideraciones del Considerando octavo relativas a que quien debió ser consultado al respecto es el Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí que a su vez integra la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

La decisión destaca que dicho consejo es “el órgano representativo de las comunidades indígenas²” y está integrado “por no menos de veinticuatro ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas³, por lo que “cualquier medida legislativa que pretenda modificar algún aspecto de ese organismo es susceptible de causar (...) un perjuicio (a las comunidades e individuos indígenas) ⁴”, por lo que “previo a la emisión de la disposición normativa impugnada debió consultarse a las comunidades indígenas que tuvieran

¹ Al respecto, la decisión omite la característica de “libre” de la consulta indígena. Sin embargo, al remitir a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los requisitos de la misma, estimo que está incluida en la sentencia, aunque lo ideal es que se hubiera hecho expreso.

² Pág. 25.

³ Pág. 25.

⁴ Pág. 27.

representación en el Consejo⁵". Finalmente, la decisión concluye que "no se consultó previamente a las comunidades indígenas representadas en el Consejo⁶".

De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, los pueblos indígenas tienen, en todos los asuntos que les afecte, el derecho a que se les consulte de manera previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, accesible, y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas⁷. Dichos procesos de consulta a las comunidades y pueblos indígenas deben ser, además, "especiales y diferenciados⁸". En consecuencia, cuando se trate, como en el presente caso, de medidas legislativas susceptibles de afectar a las comunidades y pueblos indígenas, estos tienen el derecho a que se les consulte de conformidad con dicho estándar.

Ahora bien, estimo que las consideraciones en que se basa la falta de consulta en la presente acción de inconstitucionalidad son incorrectas. Considero que es preocupante limitar la participación indígena al Consejo Consultivo, por las siguientes razones.

El Consejo Consultivo previsto en la legislación local se compone –como ya se dijo– por un número mínimo de 24 personas "expertos en derechos de los indígenas", es decir, no necesariamente está integrado por personas indígenas, ni mucho menos de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas que se localizan en San Luis Potosí, ni tampoco representan a todas las comunidades

⁵ Pág. 27.

⁶ Pág. 29.

⁷ Corte IDH. Sentencia del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. 2012, párrs. 180 a 211., 293, 294, 299, 301, Corte IDH. Sentencia de los Doce Clanes Saramaka vs. Surinam (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrs. 134, 194. Corte IDH. Sentencia de los Doce Clanes Saramaka vs. Surinam (interpretación de sentencia), 12 de agosto de 2008. Convenio No 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes. Controversia constitucional 32/2012. Amparo en revisión 631/2012. Tribu Yaqui, Primera Sala.

⁸ Corte IDH. Sentencia del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. 2012, párr. 165.

indígenas de dicha entidad federativa⁹. De esta forma esa consulta que se establece en la decisión del Pleno, al consejo consultivo, no se puede asimilar a una consulta previa en materia indígena.

En primer lugar, es importante recordar que la consulta previa es un derecho de los pueblos indígenas desde su autoadscripción con tales y no puede nunca ser remplazado por una consulta a “expertos en derechos indígenas”, pues se desnaturalizaría el derecho.

En segundo lugar, aunque es irrelevante no siendo necesariamente indígenas las personas que conforman ese Consejo, no es claro que todas las comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí estén incluidas en dicho Consejo, pero por la redacción de la ley parecería indicar que no.

En tercer lugar y relacionado con los dos anteriores, consultar a un consejo legislativo preestablecido en una ley partiría de la premisa que los pueblos y comunidades indígenas son homogéneos y que estarían de acuerdo en la delegación de la toma de decisiones, sin respetar, en cada caso concreto –en cada ley, en cada acto– los usos y costumbres de cada pueblo para la toma de decisiones –incluyendo la creación misma del consejo–, desconociendo la esencia y naturaleza de la consulta previa en materia indígena.

Es claro que el Consejo referido no cumple con los estándares constitucionales para ser el titular del derecho a la consulta indígena.

¿Qué pasaría, por ejemplo, si algún municipio indígena de San Luis Potosí hubiera interpuesto una Controversia Constitucional por invasión de esferas por no haber sido consultado por la reforma del mismo artículo? Claramente, desde mi punto de

⁹ De conformidad con información publicada por la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas de San Luis Potosí, existen 389 comunidades indígenas en la entidad.

vista, no podríamos haber dicho que ya había sido consultado a través del Consejo referido.

En síntesis, validar que el Consejo “Indígena” del Congreso local es el que debe ser consultado cuando se afecte a los pueblos indígenas a través de una medida legislativa, no sólo haría nugatorio el derecho de éstos con los estándares constitucionales, sino que además generaría prácticas que pretendan eludir la obligación de las autoridades –en este caso, legislativas– de llevar a cabo las consultas a las comunidades y pueblos indígenas.

Así pues, considero que, en el presente caso, el artículo impugnado es inválido, no porque no se haya consultado al Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí que a su vez integra la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de San Luis Potosí, sino porque no se consultaron a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional en relación con la consulta previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada y con la finalidad de llegar a un acuerdo. En todo caso, tal como destaqué, coincido con la conclusión de invalidez a la que llegó la mayoría del Tribunal Pleno.

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN TORNO A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014.

En sesión del ocho de marzo de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 27, párrafo quinto de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí¹, por considerar que se violó el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la posición mayoritaria, sin embargo, considero necesario dar razones adicionales para definir cuál es el contenido y el alcance del derecho fundamental en cuestión.

¹ “**Artículo 27.** El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del Instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del Instituto.

El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

Si el representante titular del Instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa.

Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí.”

En este sentido, tal como sostuve en mi voto concurrente en la controversia constitucional 32/2012, me parece pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte.

A. Derecho a la Consulta Previa.

I. La Consulta Previa como derecho constitucional de los pueblos indígenas.

En primer lugar, considero que si bien el derecho a la consulta previa se encuentra expresamente reconocido en el Convenio 169 de la OIT, también puede derivarse de la propia Constitución General, por lo que es un derecho que se nutre de dos fuentes, Constitución y Tratados.

En efecto, el artículo 6, punto 1, del Convenio 169 de la OIT, ² establece que: -al aplicar las disposiciones del mismo-, 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;...”

²Adoptado en Ginebra, Suiza el 27 de junio de 1989 y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

Asimismo, en el último párrafo de dicho artículo se establecen los principios que se deben cumplir para satisfacer dicho derecho. Así, se señala que:

“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.”

El derecho a la consulta previa también tiene como fuente los artículos 18 y 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, los cuales disponen que:

“**Artículo 18.** Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”

“**Artículo 19.** Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

Por tanto, la consulta previa es un derecho de fuente convencional, el cual se encuentra integrado al parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo primero de la Constitución.

Además, el derecho a la consulta previa es consistente con el sentido de la reforma al artículo 2° constitucional, en la cual se

reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, dignos de especial reconocimiento y protección.

Así, en la exposición de motivos se señaló como fundamento de la misma, los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el derecho internacional—considerando de manera destacada el Convenio 169 de la OIT-³.

Adicionalmente, en los antecedentes legislativos de dicha reforma se expresó la intención de reconocer el derecho a la consulta previa, y aunque no se incorporó expresamente al texto constitucional, es claro que el mismo es acorde con el sentido y finalidad que perseguía el poder reformador de la Constitución.

Por otra parte, ***en el referente legislativo de dicha reforma constitucional, los Acuerdos de San Andrés, expresamente se propuso la protección a dicho derecho.*** Al respecto, se estimó pertinente que las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tuvieran relación con los pueblos indígenas deberían ser consultadas con ellos. Lo anterior, con el objetivo evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, por lo que los pueblos indígenas tendrían

³ Exposición de Motivos de la iniciativa publicada el 7 de diciembre del 2000 en la Gaceta del Senado “[...] El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.”

participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.⁴

Finalmente, es evidente que ***el derecho a la consulta previa da sentido al derecho a la autodeterminación que prevé el artículo 2º de la Constitución.*** En efecto, el que los órganos del Estado puedan decidir sobre temas o políticas que afecten directamente a los pueblos indígenas sin considerar su opinión atenta contra el derecho de dichos pueblos a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Más aún, en la fracción I, inciso B, de tal precepto, expresamente se estableció que las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos⁵.

En consecuencia, puede concluirse que el derecho a la consulta previa es un derecho de fuente internacional, el cual también puede derivarse de los derechos de los pueblos indígenas que están protegidos en el artículo 2º de la Constitución.

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

⁴ Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento Documento 2, adoptadas en San Andrés Chiapas el 18 de enero de 1996.

⁵ Artículo 2º.- [...] B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

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

Por otro lado, me parece importante que además de reconocer la consulta previa como un derecho de los pueblos indígenas, definamos su alcance y sentido.

El derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de “Pueblo de Saramaka vs Surinam” (fallado el 28 de noviembre de 2007), “Yatama vs Nicaragua” (fallado el 23 de junio de 2005), y “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuku vs Ecuador” (fallado el 27 de junio de 2012)⁶, y del amparo en revisión 631/2012 resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte.

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa⁷.

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

⁶ Conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho Tribunal. Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 25 de abril de 2014, Décima Época, Registro 2006225, de rubro: **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”**.

⁷ Informe A/HRC/12/34; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

El derecho a la consulta previa es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses⁸. Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a éstos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales⁹.

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

⁸ Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259; Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 160.

⁹ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, párr. 50).

pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas¹⁰.

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

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

El derecho a la consulta previa ***merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar***, esto es, si trata de medidas legislativas o bien de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina ***dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar***¹¹.

Así, se ha señalado que: “Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance¹². En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las

¹⁰ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

¹¹ Informe A/HRC/12/34, párr. 45.

¹² *Ibídem*.

iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses¹³.

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

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta, y de las circunstancias específicas de cada país¹⁴.

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

No obstante, ***a nivel internacional existen una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.*** Estos se pueden desprender del propio texto del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Informe A/HRC/12/34, párr. 37.

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

Además, la ColDH reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho¹⁵.

Dichos criterios mínimos fueron ya reconocidos por esta Suprema Corte en el amparo en revisión 631/2012, y están sintetizados en la tesis de rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”**¹⁶. En efecto, toda consulta previa

¹⁵ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 136: “Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.” Ver también: *Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 178.

¹⁶ Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, p. 736 de texto: “La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe

sobre medidas de carácter legislativo debe satisfacer los siguientes requisitos:

- 1. La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice “lo antes posible”¹⁷. Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa¹⁸.
- 2. La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos¹⁹.
- 3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno²⁰.

cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”

¹⁷ Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante “Reclamación Colombia”) GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, párr. 134.

¹⁸ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, párr. 20; Caso del Pueblo Kichwa de Sarayuku vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 180.

¹⁹ Reclamación Colombia, párr. 90; Caso del Pueblo Kichwa de Sarayuku vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 208.

²⁰ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1

4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se deben dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica²¹.

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas²².

Además, es necesario observar la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la OIT en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General**²³, en la que se señaló

(2005), párr. 53; e *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT)*, (en adelante “Reclamación México”) GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107; Caso del Pueblo Kichwa de Sarayuku vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 186.

²¹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 134; *Reclamación México*, párr. 101, 105 y 109; y *Reclamación Colombia*, párr. 79; Caso del Pueblo Kichwa de Sarayuku vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párrs. 201-202.

²² *Reclamación Colombia*, párr. 79, 95 y 105.

²³ *Reclamación México*, párr. 105: “[...] tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas”.

que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas ***consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas***²⁴.

III. Análisis del quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luís Potosí.

Es importante señalar que no toda medida legislativa o administrativa que afecte a las comunidades y pueblos indígenas da a lugar al ejercicio del derecho de consulta previa, sino únicamente en aquellos casos en los que se observe la ***afectación directa*** de sus derechos e intereses, siendo indispensable analizar cada caso concreto para determinar el tipo de afectación.

En este sentido, el quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas establece que los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de San Luís Potosí también integrarán el Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos Indígenas.

²⁴ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de Agosto 2000, Considerando 7°.

Tal reforma legal incide sin duda, de manera directa, en los intereses y derechos de los pueblos indígenas del Estado de San Luis Potosí pues el Consejo Consultivo es su órgano representativo en la toma de decisiones sobre políticas públicas²⁵, de manera que si se modifica la conformación del órgano a través del cual ejercen sus derechos de participación, es indudable que la medida es susceptible de afectarles directamente.

En consecuencia, antes de emitirse dicha norma debió instaurarse un proceso de consulta, bajo los requisitos que ya he indicado, a fin de que los pueblos decidieran de qué manera sus intereses estarían mejor representados en dicho Consejo Consultivo.

²⁵ Lo cual se advierte del artículo 30 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas:

ARTÍCULO 30. Son funciones del Consejo Consultivo:

- I. Asesorar a la Junta Directiva, y al Director del Instituto, en la formulación de políticas, planes y programas que les competen de conformidad con la presente Ley;
- II. Proponer medidas para impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados en las acciones relacionadas con el objeto de esta Ley;
- III. Proponer mecanismos para apoyar la formación y el fortalecimiento de la asociación de comunidades a nivel municipal, regional y estatal, que tengan por objeto acciones a favor del desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas;
- IV. Proponer y dar seguimiento a las políticas, programas, proyectos, indicadores y acciones que emprenda el Instituto, en cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones legales que le corresponda, y proponer, en su caso, las modificaciones tendientes a perfeccionarlas;
- V. Atender las solicitudes de consulta o asesoría que le formulen la Junta Directiva, o el Director del Instituto, relacionadas con la naturaleza de sus funciones;
- VI. Hacer llegar en todo tiempo al Instituto, para su atención, la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad por cuestiones propias de las comunidades e individuos indígenas en la Entidad;
- VII. Coadyuvar con la Junta Directiva en la formulación de los indicadores de desempeño del Instituto;
- VIII. Promover las acciones del Instituto en los municipios de origen y contribuir en la cultura del respeto al derecho a la diferencia cultural, y
- IX. Crear, a propuesta de las autoridades comunales, la Auditoría Social de Municipios con Presencia Indígena, cuya función será la de vigilar el buen funcionamiento de las políticas públicas encaminadas a la atención de pueblos y comunidades indígenas, así como la transparencia en el uso de los recursos.

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA