

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco, se da cuenta al **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con el estado procesal del expediente. Conste.

Ciudad de México, a veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco.

Estudio sobre el cumplimiento de la ejecutoria.

Visto el estado procesal del presente asunto, se provee lo conducente respecto del análisis del cumplimiento de la sentencia dictada en esta acción de inconstitucionalidad.

Para tales efectos, es importante precisar que el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia bajo los siguientes resolutivos:

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

SEGUNDO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa “Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz”, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551 publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte.

TERCERO. Se **declara la invalidez** del artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa “Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 551 publicado en la Gaceta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de marzo de dos mil veinte, tal como se establece en el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada **surtirá sus efectos** a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta indígena y afroamericana, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria. (...)"

En el referido fallo se indicaron los siguientes efectos:

“75. **SEXO. Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

76. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 5°, párrafo séptimo (ahora octavo), de la Constitución Política del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 551, en la porción normativa que señala: “Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”.

77. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-COV2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política del país, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la declaración de invalidez del párrafo séptimo del artículo 5° de la Constitución Política del Estado de Veracruz debe postergarse por doce meses.

78. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Veracruz cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente párrafo, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta de los pueblos y comunidades afroamericanas.

79. Se vincula al Congreso del Estado de Veracruz para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutiveos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto de esta decisión la consulta a los pueblos y comunidades afroamericanas y, dentro del mismo plazo, emita la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

legislación respecto al reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, así como de sus derechos, incluidos los culturales.

80. El plazo establecido permite que no se prive a los pueblos y comunidades afromexicanas de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Veracruz atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la legislatura local pueda legislar en relación con el precepto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.”.

De lo anterior, se desprende que la causa que generó la invalidez del Decreto combatido fue la falta de realización de una consulta en materia indígena previa a la expedición del Decreto número 551, por el que se reformó el artículo 5, párrafo séptimo, en su porción normativa “Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Así, de una lectura integral de la sentencia, sus consideraciones, efectos y resolutivos, es posible advertir que su debido cumplimiento depende que dentro del plazo de doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia, el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹ cumpla dos lineamientos concretos:

- a) Desarrollar las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; y
- b) Legislar en la materia de educación indígena y afromexicana.

A) Realización de la consulta en materia indígena y afromexicana.

Como quedó indicado, la sentencia vinculó al Congreso estatal a realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como lo mandata la Constitución y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales

¹ La notificación de los puntos resolutivos dictados en este expediente, contenidos en el oficio SGA/MOKM/184/2022, al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tuvo lugar el ocho de junio de dos mil veintidós, mediante el oficio 4775/2022 del índice de esta Suprema Corte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

en Países Independientes, para posteriormente legislar lo correspondiente en la materia de educación indígena con los ajustes que se estimen pertinentes, esto, dentro del plazo señalado con anterioridad.

Sobre dicho estándar, conviene realizar algunas precisiones.

El Tribunal Pleno, retomando la doctrina internacional existente sobre la materia, ha sostenido que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y a comunidades indígenas y afroamericanas deben observar, como mínimo, las siguientes cinco fases:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Siguiendo con dicha doctrina, en la propia ejecutoria se estableció lo siguiente:

“43. Así, la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

a) **La consulta debe ser previa.** *Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.*

b) **Libre.** *Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.*

c) **Informada.** *Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.*

d) **Culturalmente adecuada.** *El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.*

f) **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** *Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana o que afecte su hábitat o cultura, sea*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.”.

Actuaciones de cumplimiento.

En cumplimiento a dichos lineamientos, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz informó a este Tribunal sobre las acciones encaminadas a demostrar su observancia; en ese sentido, por diversas actuaciones se condujo el procedimiento tendente al cumplimiento, del cual se destaca:

Fase previa o preconsultiva.

En esta fase consta la realización de diversas reuniones de trabajo con el objetivo de establecer las bases a partir de las cuales se realizaría la consulta, entre los que se destacan, la identificación de su objeto, los pueblos y comunidades indígenas que participarían, las lenguas indígenas existentes, las autoridades que integran dichas comunidades, sus formas de diálogo y comunicación, así como los mecanismos que se tienen para la toma de decisiones, entre otros elementos que llevaron a la elaboración del Protocolo de la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades afroamericanas del Estado de Veracruz.

Fase informativa.

Por cuanto se refiere a la fase informativa, consta la difusión de diversos materiales, a fin de dar a conocer el inicio del proceso de consulta, su objeto, etapas, calendario de desahogo, comunidades participantes y lugares en que tendrá verificativo.

Fase de deliberación interna.

Respecto a la etapa de deliberación interna, también se desprende la existencia de diversas actas de asambleas.

Fase de diálogo y decisión.

Finalmente, sobre la etapa de diálogo y decisión, el expediente se encuentra integrado por el acta del Foro de la fase consulta o de diálogo que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

da fe de las diversas asambleas realizadas con el objeto de permitir el diálogo y la toma de decisiones en las comunidades participantes.

En esa tesitura, se desprende que dicha autoridad agotó cada una de las etapas establecidas por la jurisprudencia internacional reconocida e incorporada por este Tribunal.

En ese sentido, es importante destacar que no corresponde a este pronunciamiento verificar si la consulta es válida desde el punto de vista sustantivo, ya que no fue materia de análisis en la presente ejecutoria, toda vez que el vicio de constitucionalidad que se buscó subsanar fue la omisión absoluta de consulta.

Finalmente, no se advierte que el plazo en el que se realizó dicha consulta haya resultado excesivo o irrazonable atendiendo a la complejidad del proceso mismo, pues en función de las diversas etapas, así como del cúmulo de actos que cada una de éstas encierra, el tiempo empleado se encuentra justificado.

B) Emisión de la legislación correspondiente.

Con base en los resultados de dicho proceso, el Congreso del Estado aprobó el Decreto Número 487 que reforma el párrafo séptimo y que adiciona los párrafos octavo y noveno, con el corrimiento del actual octavo al décimo al artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado el dieciséis de agosto de dos mil veintitrés.

Lo anterior quedó acordado de conformidad en proveído de veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro.

Determinación.

De lo anterior y del análisis integral de las constancias, se concluye que el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave **dio debido cumplimiento a la ejecutoria de mérito**, al haber:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

a) Llevado a cabo un proceso de consulta conforme a las fases y lineamientos establecidos por la Suprema Corte; y

b) Emitido y publicado el Decreto número 487, que sustituyó al decreto invalidado, con observancia al mandato constitucional y convencional correspondiente.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 44, 46, párrafo primero, y 50 de la citada Ley Reglamentaria, **se declara cumplida la sentencia dictada en el presente asunto.**

Maxime que la consulta realizada y la norma que surgió de la misma, debieren ser materia de un nuevo medio de control constitucional; lo anterior por que si bien la Presidencia de este Tribunal está facultado para realizar un análisis sobre si se cumplió la sentencia, cierto es que corresponde al Pleno la determinación si una norma es inconstitucional, lo cual se haría por extensión en el supuesto que se concluya que la consulta no cumplió con los parámetros fijados.

Archivo.

Toda vez que obran todas las notificaciones relativas a la sentencia y votos formulados en relación con dicho fallo², aunado a que resulta un hecho notorio que dicha resolución y votos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación,³ en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz,⁴ así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,⁵ una vez que cause estado el presente auto, **se ordena el archivo definitivo del expediente como asunto concluido.**

² Constancias que obran a fojas 704, 708 a 711 del expediente.

³ Constancias que obran a fojas 716 a 726 del expediente

⁴ Constancias que obran a fojas 747 a 762 del expediente.

⁵ Consultar las publicaciones en las siguientes ligas:

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/31269>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/45295>

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/45296>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020

Formas de notificación.

Notifíquese por lista, por oficio a las partes y mediante diverso electrónico a la Fiscalía General de la República.

Cúmplase.

Lo proveyó el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, quien actúa con **Fermín Santiago Santiago**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

Esta hoja corresponde al acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil veinticinco, dictado por el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en la **acción de inconstitucionalidad 210/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **Conste.**
CAGV/RAHCH

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	HUGO AGUILAR ORTIZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	AUOH730401HOCGRG05			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6620636a66330000000000000000000042ad	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	26/11/2025T04:17:21Z / 25/11/2025T22:17:21-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA512/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	46 92 e1 50 08 bd bd 70 e5 6d bb 34 23 27 96 7d 83 32 56 6b 8e ab 31 9d 2f 2e 46 65 e6 fa 35 d5 c7 ea bb c5 03 20 1b 13 a8 62 b8 08 7c d1 bb 8f 25 56 91 fb 5e 67 89 b4 e4 ce d9 c5 97 1e 2c 1e 7f 20 ac 36 61 7b cd 8c 62 5f 06 8f 26 7a e5 1b 4c 68 e5 1c a1 2e 6a e6 7a d2 5f 4c fc 8b bf eb bb d3 d7 8e c5 aa df f3 0d a7 7e 50 95 17 de 80 35 b8 20 ef e8 f5 01 08 91 e5 52 36 24 16 1f bd ef ee 53 89 2f 0a 50 54 fe 19 eb dc 25 0b eb a1 93 6b e5 5c 1a 04 e8 5d ec a3 29 73 ce 04 5e e8 6e 90 06 46 d8 3a 66 6f a8 a0 83 d4 c1 b0 60 8f 2b 41 0d 8a 83 71 7e 57 95 57 8e 71 b2 87 a7 0b 4a 6e dc dc 7f e8 a6 b0 b9 a3 18 ed 1d 47 3a be 9b 10 26 04 14 37 30 d7 cd 55 4c 88 5f b0 d8 d2 53 e5 4c cb 7c fa 09 9e 00 f0 f5 1b 2f 08 d4 1d 58 53 93 dc ff 9d a9 dc 8f c7 68 f8 57 12 df a2 e7 5a 72 23 21 e8 10 88 84 62 d7 66 36 4d 17 53 2c			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	26/11/2025T04:17:21Z / 25/11/2025T22:17:21-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	Servicio OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6620636a66330000000000000000000042ad			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	26/11/2025T04:17:21Z / 25/11/2025T22:17:21-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL			
	Emisor del certificado TSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	766291			
	Datos estampillados	4F3F2094633A8C20723AC71489B6DD09070EE6F4367A29D671FD4B7EE893260760843B			

Firmante	Nombre	FERMÍN SANTIAGO SANTIAGO	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	SASF820211HOCNNR06			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6620636a6632000000000000000000007587	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	26/11/2025T02:26:47Z / 25/11/2025T20:26:47-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA512/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	08 70 c7 29 e3 06 ae c3 ac 79 dc ba a9 fe 8f e7 dd 9c a9 4e 6b 30 2b bb 58 aa cc f2 57 46 8e 25 77 47 67 7e 90 d8 b4 9d 2f 7d 74 74 0d 1e 54 b0 1a ec 30 fa 06 fc 71 e5 a1 48 73 aa 4c 1a 14 55 d1 1e d6 28 61 f8 2c 95 2c ac 36 88 e7 94 77 87 a2 a6 8d 8b 12 0a e2 d1 a1 9d 3c 66 4b d3 b4 4a 9e 1e 4f f3 f1 c0 72 a9 fe cd 2e 4a f2 84 39 34 11 cc a6 19 69 e8 79 d7 79 ff df 65 4f fb 3b bd f3 07 87 34 c2 f0 4e 98 96 f2 2f 4d 27 7e ac 69 e0 23 1d 51 4c 95 c0 54 d8 3d b6 de 47 a8 58 86 de 21 45 94 be 2e 27 7c 5f f1 ab f8 90 93 80 c2 02 28 03 b7 bb 13 52 b5 d8 46 fc ec 4d 2f ef 38 24 63 e7 bc 59 b9 d5 d2 eb b5 d4 ef 43 35 b0 53 a5 ce c2 95 2c 79 8f aa ee 82 4a 26 0d 62 85 47 45 38 d1 e5 07 ef b4 ac d1 52 3a 46 06 41 72 19 43 1f b8 03 b1 d7 eb e2 10 c1 bf ff a4 6c 42 92			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	26/11/2025T02:26:47Z / 25/11/2025T20:26:47-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	Servicio OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6620636a6632000000000000000000007587			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	26/11/2025T02:26:47Z / 25/11/2025T20:26:47-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL			
	Emisor del certificado TSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	765969			
	Datos estampillados	67239EF0CC9A30197E0583CA290899663AF5425752074F9162B7EE91765EEFFBFA46A0			