

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

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 veinticuatro 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 veinticuatro 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 trece de julio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó sentencia bajo los siguientes resolutivos:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 739, por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veinte, en los términos del considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, dicho Congreso deberá legislar en la materia contenida en el decreto invalidado, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

En el referido fallo se indicaron los siguientes efectos:

“SÉPTIMO. Efectos. En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la Ley Reglamentaria, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

1. Preceptos declarados inválidos. Conforme a lo resuelto en el considerando sexto de este fallo, se declara la invalidez total del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por ser contrario a lo dispuesto en los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

2. Efectos específicos de la declaración de invalidez. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria, y la jurisprudencia P.J. 84/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**.

(...)

De esta manera, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, se determina que la declaración de invalidez del Decreto 739 por el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, debe postergarse por **dieciocho meses** con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza. Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Coahuila, en ejercicio de su libertad de configuración, determinó regular mediante diversas adiciones al artículo 7 de la Constitución Política local aspectos relacionados con los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, ha de traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando sexto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

efectos de *invalidez* antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación que corresponda.

Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de *invalidez* decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando sexto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.”.

De lo anterior, se desprende que la causa que generó la *invalidez* del Decreto combatido fue **la falta de realización de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas previa a la expedición del Decreto setecientos treinta y nueve que contiene adiciones a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

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 dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza¹ 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.

A) Realización de la consulta en materia indígena.

Como quedó indicado, la sentencia vinculó al Congreso estatal a realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como lo manda la Constitución y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, para posteriormente legislar sobre los aspectos relacionados con sus derechos y prerrogativas dentro del plazo señalado con anterioridad.

Sobre dicho estándar, conviene realizar algunas precisiones.

¹ La notificación de los puntos resolutivos dictados en este expediente, contenidos en el oficio SGA/MOKM/253/2021, al Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, tuvo lugar el catorce de julio de dos mil veintiuno, mediante el oficio 5410/2021.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

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 afromexicanas 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 afromexicanas 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 afromexicanas, 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 afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

Siguiendo con dicha doctrina, la Corte refiere que los procesos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta y menciona, que si bien debe ser flexible, también debe prever necesariamente la materialización de ciertos **principios mínimos** que se enuncian a continuación:

- a) La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, 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) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tratado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

Actuaciones de cumplimiento.

En cumplimiento a dichos lineamientos, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, 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 reuniones de trabajo de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso local 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, de donde se determinó girar oficio al Director General del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas a efecto de obtener la información necesaria para identificar a los pueblos y comunidades indígenas asentados en el territorio del Estado de Coahuila, incluyendo su ubicación georreferenciada, así como los datos de sus representantes y así iniciar el proceso de consultas conforme a los parámetros de la ejecutoria.

Dicha solicitud fue atendida por el referido Instituto y al efecto, remitió la “*Información referencial con base en los resultados del Censo de Población y vivienda 2020 y los siguientes criterios: Población que se autoadscribe indígena en la entidad y por municipio, población indígena en hogares de la entidad, por municipio, localidad y lengua indígena de referencia, y, población que se autoescribe afro descendiente (sic) o afromexicana en la entidad, por municipio y localidad*”.

Fase informativa.

Por cuanto hace a la fase informativa, constan las invitaciones a las comunidades a fin de dar a conocer el inicio del proceso de consulta a las diversas comunidades indígenas y se dio a conocer la propuesta de la “Agenda para la Consulta de Pueblos y Comunidades Indígenas”, que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

contiene las fechas de calendarización de las fases de consulta, precisando que se convocaría a todos los municipios del Estado; esto es, Arteaga, General Cepeda, Parras, Saltillo, Ramos Arizpe, Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón, Viesca, Acuña, Allende, Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Morelos, Nava, Piedras Negras, Villa Unión, Zaragoza, Juárez, Múzquiz, Nava, Progreso, Sabinas, San Juan Sabinas, Abasolo, Candela, Castaños, Cuatro Ciénegas, Escobedo, Frontera, Lamadrid, Monclova, Nadadores, Ocampo, Sacramento, San Buenaventura y Sierra Mojada.

Asimismo, consta en diversos periódicos de circulación oficial en el Estado, la Convocatoria por parte del Congreso local a efecto de participar en el proceso de consulta previa, libre, informada y de buena fe, con el objeto de recibir la opinión, inquietudes propuestas y, en su caso, consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad, a fin de integrarlas al trabajo legislativo relacionados a dichas comunidades.

Fase de deliberación interna.

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

Fase de diálogo y decisión.

Finalmente, sobre la etapa de diálogo y decisión, el expediente se encuentra integrado por diversas actas y fotografías que dan fe de las diversas asambleas realizadas con el objeto de permitir el diálogo y la toma de decisiones en las comunidades participantes.

En esa tesis, se desprende que dichas autoridades agotaron cada una de las etapas establecidas por la jurisprudencia internacional y reconocida e incorporada por este Tribunal.

En ese sentido, se advierte que se cumplieron con las distintas etapas y principios que rigen e integran el proceso de consulta indígena, pero 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

ejecutoria, toda vez que el vicio de constitucionalidad que se buscó subsanar fue la omisión absoluta de consulta.

De ahí que el análisis de dicha consulta y reforma legal, en todo caso, deben ser materia de una diversa acción de inconstitucionalidad.

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 312, emitido por la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el trece de diciembre de dos mil veintidós.

Sin que sea obstáculo que la publicación de dicho Decreto no obre agregada en autos, toda vez que se tiene como **hecho notorio**² la publicación realizada en el Periódico Oficial de Saltillo, Coahuila de Zaragoza³.

Determinación.

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

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

² En términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, así como en la jurisprudencia P.J. 74/2006, de este Tribunal, de rubro: "**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTO GENERAL Y JURÍDICO**".

³ https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/00/documentos/P_OFICIAL.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

b) Emitido y publicado el Decreto número 312, 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.**

Archivo.

Toda vez que obran todas las notificaciones relativas a la sentencia y votos formulados en relación con dicho fallo⁴, aunado a que resulta un hecho notorio que dicha resolución y votos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación,⁵ en la Periódico Oficial del Estado de Zacatecas,⁶ así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,⁷ una vez que cause estado el presente auto, **se ordena el archivo definitivo del expediente como asunto concluido.**

Formas de notificación.

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

Cumplase.

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.

IGP/ RAA

⁴ Constancias que obran a fojas 848, 852 a 856 del expediente.

⁵ Constancias que obran a fojas 864 a 879 del expediente

⁶ Constancias que obran a fojas 1641 a 1703 del expediente.

⁷ Consultar las publicaciones en la siguiente liga:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30795>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 285/2020

Esta hoja corresponde al acuerdo de veinticuatro 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 285/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **Conste.**

DOCUMENTO DE CONSULTA
<http://www.scn.gob.mx>

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación