

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

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 veinte de enero de dos mil veintiséis, se da cuenta al **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, con lo siguiente:

Constancias	Registros
Escrito y anexo de Adrián Chávez Ruíz, Oficial Mayor del Congreso del Estado de Baja California Sur.	021901
Escrito y anexo de Fernando Favian González Luevanos, Subsecretario de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Baja California Sur.	021928

Documentales recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Tribunal. Conste.

Ciudad de México, a veinte de enero de dos mil veintiséis.

Manifestaciones.

Vistos los escritos y anexos del Oficial Mayor del Congreso y del Subsecretario de la Consejería Jurídica, ambos del Estado de Baja California Sur, mediante el cual desahogan el proveído de seis de octubre de dos mil veinticinco.

Con el primero se informa que el Gobernador de la entidad ejerció su derecho constitucional de voto parcial al Decreto 3162 por el que se expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur. En ese sentido, señala que se incorporaron diversas modificaciones y supresiones y posteriormente fue publicado.

Asimismo, remite un ejemplar del Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa, de treinta de octubre de dos mil veinticinco que contiene el Decreto de referencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

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 veintitrés de enero dos mil veinticuatro, el Tribunal 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 número 2620 por el que se expidió la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en el Boletín Oficial de la entidad número 48 (extraordinario), de conformidad con lo establecido en el apartado VIII de esta decisión; la cual surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso local en los términos precisados en el apartado IX de esta determinación.

TERCERO. Se vincula al Congreso del Estado de Baja California Sur para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente. (...).

En el referido fallo se indicaron los siguientes efectos:

“VIII. EFECTOS.”

67. *En términos de los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria, las sentencias deben contener los alcances y los efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.*

68. *De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del Decreto número 2620 por el que se expidió la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, publicado el diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en el Boletín Oficial de la entidad número 48 (extraordinario).*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

69. Por otro lado, esta Suprema Corte determina que los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso local cumple con los efectos vinculatorios precisados a continuación.

70. En efecto, de conformidad con el artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, las legislaturas locales tienen la obligación de realizar las adecuaciones a las constituciones locales que procedan y reglamenten lo estipulado en la referida reforma. En ese alcance, es claro que existe un deber de los Congresos Locales para legislar en la materia que fue objeto de impugnación en este fallo; y, por tanto, debe existir un efecto vinculatorio en ese sentido.

71. Por tanto, se vincula al Congreso del Estado de Baja California Sur para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución, fecha en que surtirá sus efectos la declaración de invalidez aludida, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas y, posteriormente, emita la regulación correspondiente.

72. El plazo establecido, además, permite que no se prive a tales grupos vulnerables de los posibles efectos benéficos de las normas; y, al mismo tiempo, que el órgano legislativo pueda atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso Local pueda legislar sobre la normativa invalidada, 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 2620 por el que se expidió la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, fue la falta de consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas.

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 Baja California Sur¹ cumpla dos lineamientos concretos:

¹ La notificación de los puntos resolutivos dictados en este expediente, contenidos en el oficio 486/2024 dirigido al Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur tuvo lugar el veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

- a) Desarrollar las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; y
- b) Legislar en la materia 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, como lo manda la Constitución Federal y el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales 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 afromexicanas deben observar, como mínimo, las siguientes cinco fases:

- **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.
- **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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

- **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.
- **Fase de diálogo** entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.
- **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

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

"51. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

- **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.

- **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.
- **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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

- **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.

- **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 tratado 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 Baja California Sur informó a este Tribunal sobre las acciones encaminadas a demostrar su observancia; en ese sentido, por diversas actuaciones se condujo el procedimiento tendiente al cumplimiento, se destaca lo siguiente:

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 del Comité Técnico Asesor para la consulta a personas, Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur.

Fase informativa.

Por cuanto se refiere a la fase informativa, consta la difusión de diversas invitaciones, a fin de dar a conocer el inicio del proceso de consulta a las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

diversas comunidades indígenas, su objeto, etapas, calendario de desahogo, comunidades participantes y lugares en que tendrá verificativo.

Además, de autos se puede apreciar la entrega del Protocolo de consulta en el cual consta el calendario con fechas y sedes en donde se llevarían a cabo.

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 dialogo y decisión, el expediente se encuentra integrado por diversas actas 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 ese sentido, se advierte que se realizó la consulta ordenada, pero no corresponde a esta autoridad verificar si la misma 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 3162 por el que se expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Baja California Sur, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el treinta de octubre de dos mil veinticinco.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

Aunado a que la Presidencia de este Tribunal si bien tiene competencia para verificar el efectivo cumplimiento de las sentencias, no la tiene para declarar la invalidez de una ley, ya que ello corresponde únicamente al Pleno; situación que acontecería si se determina que la consulta no cumplió con los parámetros para tal efecto, ya que por extensión se invalidaría la nueva norma.

Determinación.

De lo anterior y del análisis integral de las constancias, se concluye que el Congreso del Estado de Baja California Sur **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
- b) Emitido y publicado el Decreto 3162, 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 fallo², aunado a que resulta un hecho notorio que dicha resolución y votos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación,³ en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado,⁴ así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,⁵ una vez que cause estado

² Constancias que obran a fojas 655, 659, 660, 661 y 662 del expediente en que se actúa.

³ Consultar la publicación en la siguiente liga:
<https://sidof.segob.gob.mx/notas/5726260>

⁴ Constancias que obran a fojas 669 a 703 del expediente.

⁵ Consultar las publicaciones en las siguientes ligas:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/32505>
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/46537>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2022

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.

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 veinte de enero de dos mil veintiséis, dictado por el **Ministro Hugo Aguilar Ortiz, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en la **acción de inconstitucionalidad 132/2022**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Conste.
CAGV/RAHCH

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/46538>
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/voto/46539>

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación