

AMPARO EN REVISIÓN 1144/2019
QUEJOSA: NORMA ANGÉLICA GARZÓN
MARTÍNEZ Y OTROS
RECURRENTES: CÁMARA DE DIPUTADOS Y
CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE
LA UNIÓN (AUTORIDADES RESPONSABLES)

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA
COLABORÓ: JONATHAN MARTÍNEZ YLLESCAS

Vo.Bo.
MINISTRO:

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día _____ del dos mil veinte.

V I S T O S ; Y
R E S U L T A N D O :

PRIMERO. Demanda de amparo indirecto principal. Por escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Oaxaca, con sede en San Bartolo Coyotepec, **Norma Angélica Garzón Martínez**, por propio derecho, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra las autoridades y los actos siguientes:

IV 3. Autoridad o autoridades responsables:

Honorable Cámara de Diputados.

Honorable Cámara de Senadores.

Honorable Congreso de la Unión.

IV.4 La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame:

Reclamo específicamente la **omisión absoluta** del Poder Legislativo Federal de crear la Ley General de la Consulta, Previa, Libre, Informada, adecuada culturalmente y de Buena Fe.

La omisión legislativa absoluta deriva del incumplimiento a lo ordenado en el segundo transitorio de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001:

“Artículo Segundo.- Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.”

Y del incumplimiento a lo ordenado en el artículo 2° de la CADH que establece:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se

AMPARO EN REVISIÓN 1144/2019

comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

b) También reclamo las consecuencias de las omisiones que se traducen en afectaciones al ejercicio de los derechos indígenas de los integrantes de los pueblos indígenas de México pues todas las leyes que el legislativo federal ha elaborado desde 2001 hasta la fecha y todas las decisiones administrativas del Ejecutivo Federal se han realizado sin escuchar las opiniones de los pueblos y comunidades indígenas a través de las consultas. (sic)

SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados. La quejosa señaló como preceptos constitucionales violados, los artículos 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución, y transitorio segundo de su reforma de catorce de agosto del dos mil uno, en relación con los diversos 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

TERCERO. Trámite ante el Juzgado de Distrito. Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juez Decimoprimer de Distrito en el Estado de Oaxaca, quien tuvo a la quejosa como **indígena por pertenencia y autoadscripción**, admitió a trámite el asunto, ordenó su registro con el número **526/2018**, requirió a las autoridades señaladas como responsables su informe justificado, señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional, y dio la intervención correspondiente al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito.

CUARTO. Demandas de amparo indirecto acumuladas. Por escritos presentados el veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Oaxaca, con sede en San Bartolo Coyotepec, **Franco Morales Antonio, Jazmín Berenice Zárate Santos e Iván Sánchez Cortés**, por propio derecho, demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal en los mismos términos que la quejosa **Norma Angélica Garzón Martínez**.

QUINTO. Declinación de competencia. Por razón de turno correspondió conocer de los asuntos al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Oaxaca, quien decretó la acumulación de las referidas demandas de amparo, ordenó su registro con el número 543/2018 y sus acumulados 544/2018 y 545/2018, se declaró incompetente por razón de turno para seguir conociendo del juicio, declinó competencia a favor del Juez Decimoprimer de Distrito en el Estado de Oaxaca, en virtud

de que ése conoció del juicio de amparo 304/2018 y sus acumulados 305/2018 y 306/2018, y ordenó la remisión del expediente al referido órgano jurisdiccional.

SEXTO. Aceptación de competencia. Mediante acuerdo de cuatro de junio de dos mil dieciocho, el Juez Decimoprimer de Distrito en el Estado de Oaxaca aceptó la competencia declinada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Oaxaca, ordenó el registro del asunto con el número **533/2018**, tuvo a los quejosos como **indígenas por pertenencia y autoadscripción**, admitió a trámite las demandas, requirió de las autoridades señaladas como responsables su informe justificado, señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional, y dio la intervención correspondiente al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito.

SÉPTIMO. Acumulación de juicios. Por acuerdo de veintinueve de junio de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito del conocimiento decretó de plano la acumulación del expediente **533/2018** al **526/2018** de su índice, debido a que en éste último se planteó la misma controversia, contra las mismas autoridades responsables y era el de precedente.

En proveído de cuatro de julio de dos mil dieciocho, emitido en el juicio de amparo 526/2018, el Juez de Distrito ordenó incorporar las constancias del diverso 530/2018 a ese expediente, y señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional.

OCTAVO. Desistimiento de la demanda y sobreseimiento. Mediante escrito presentado el catorce de agosto de dos mil dieciocho, **Iván Sánchez Cortés** se desistió de la demanda de amparo, lo que ratificó en la misma fecha.

Por acuerdo de quince de agosto del dos mil dieciocho, el Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio fuera de audiencia únicamente por dicho quejoso, requirió a las partes quejosa para que exhibieran las constancias de origen y vecindad de la localidad a la que pertenecen, y difirió la celebración de la audiencia constitucional.

NOVENO. Sentencia del Juez de Distrito. Agotado el trámite

AMPARO EN REVISIÓN 1144/2019

correspondiente, el diez de septiembre de dos mil dieciocho el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y emitió sentencia definitiva en el sentido siguiente:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a **Norma Angélica Garzón Martínez, Franco Morales Antonio y Jazmín Berenice Zárate Santos** contra la omisión legislativa del Congreso de la Unión, conformado por las Cámaras de Diputados y Senadores, con sede en la Ciudad de México, para emitir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe, con base en la obligación que deriva del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2° de la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno. El amparo se concede para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución. (sic)

DÉCIMO. Interposición y trámite del recurso de revisión. Inconforme con dicha sentencia, las autoridades responsables Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, interpusieron sendos recursos de revisión, los cuales fueron turnados al entonces Tribunal Colegiado en Materias del Trabajo y Administrativa del Decimotercer Circuito, cuyo Magistrado Presidente, en acuerdo de nueve de enero de dos mil diecinueve, lo admitió a trámite y registró bajo el expediente 8/2019.

Mediante oficio OCC/C13/TCC/0034/2019, la Jefa de la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materias Civil y Administrativa remitió las boletas de los asuntos que tenía en trámite el extinto Tribunal en Materias de Trabajo y Administrativa del Decimotercer Circuito a los Tribunales Colegiados en Materias Civil y Administrativa del mismo circuito; por lo cual, en razón de turno, el asunto se envió al Segundo Tribunal Colegiado del Decimotercer Circuito, cuyo Magistrado Presidente avocó el asunto al conocimiento del órgano jurisdiccional y lo radicó con el número **540/2019**.

DÉCIMO PRIMERO. Resolución del Tribunal Colegiado. En sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en auxilio del tribunal del conocimiento, emitió resolución en el sentido siguiente:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de este tribunal colegiado, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se deja a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del problema de constitucionalidad que subsiste en relación con la omisión

legislativa consistente en la omisión absoluta de expedir la Ley que Reglamente la Consulta Previa, Libre, Informada, Adecuada Culturalmente y de Buena Fe.

TERCERO. Remítanse los presentes autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (sic)

DÉCIMO SEGUNDO. Trámite en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de veintiocho de enero de dos mil veinte, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar el expediente relativo al amparo en revisión **1144/2019**; destacó los motivos por los cuales el Tribunal Colegiado estimó que en el caso subsistía el problema de constitucionalidad; determinó reasumir la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del medio de impugnación, y admitió los recursos de revisión; finalmente, turnó el expediente para su estudio al Ministro José Fernando Franco González Salas a su Ponencia, y ordenó enviarlo a esta Segunda Sala, a fin de que su Presidente emitiera el acuerdo de radicación respectivo.

DÉCIMO TERCERO. Avocamiento. Por acuerdo de diecinueve de febrero del dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación avocó el asunto a su conocimiento, y ordenó remitir los autos al Ministro ponente.

DÉCIMO CUARTO. Publicación del proyecto de resolución. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, párrafo segundo, y 184 de la Ley de Amparo, el proyecto de resolución se publicó en la misma fecha en que se listó para verse en sesión.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión.¹

¹ Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo, así como 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los puntos Primero, en relación con el Tercero y Cuarto, fracción I, inciso c), del Acuerdo General Plenario número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor al día siguiente. Lo anterior, en virtud de que el presente recurso se interpuso contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en un juicio de amparo indirecto, cuya materia corresponde a la especialidad de esta Segunda Sala, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO. Legitimación y oportunidad. Es innecesario analizar dichos presupuestos procesales, puesto que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región se ocupó de ello en los considerandos tercero y cuarto de la resolución de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, emitida en el amparo en revisión 540/2019 (cuaderno auxiliar 872/2019).

TERCERO. Antecedentes. Los antecedentes del asunto son los siguientes.

1. Demandas de amparo. Por escritos presentados el veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Oaxaca, con sede en San Bartolo Coyotepec, **Norma Angélica Garzón Martínez, Franco Morales Antonio y Jazmín Berenice Zárate Santos**, por propio derecho, en su calidad de **indígenas por pertenencia y autoadscripción**, demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra el Congreso de la Unión, por la omisión absoluta de expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada, adecuada culturalmente y de buena fe.

Lo anterior, en transgresión a lo previsto por los artículos 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución, y transitorio segundo de su reforma de catorce de agosto del dos mil uno, en relación con los diversos 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

2. Sentencia de amparo. El diez de septiembre de dos mil dieciocho, el Juez Decimoprimer de Distrito en el Estado de Oaxaca emitió sentencia en la que concedió el amparo solicitado, por las consideraciones siguientes.

A) En el considerando segundo precisó que el acto reclamado al Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, consiste en la omisión absoluta de expedir la ley que reglamente la consulta previa, libre, informada, adecuada culturalmente y de buena fe.

B) En el considerando tercero, declaró cierto el acto reclamado al Congreso de la Unión, y desestimó los argumentos que formularon las autoridades responsables en el sentido de que no lo era.

Al respecto, destacó que la Cámara de Senadores negó el acto reclamado, sobre la base de que el Congreso de la Unión sí emitió diversas disposiciones en relación con ese acto; sin embargo, el Juez de Distrito señaló que dichas legislaciones eran omisas en regular el contenido del derecho de consulta previa, libre, informada, adecuada culturalmente y de buena fe de los pueblos indígenas, en relación con actos legislativos o medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, porque ninguno de esos ordenamientos reconocía la calidad específica de los pueblos y comunidades indígenas, y la circunstancia en que se encontraran en el ámbito de decisiones de una democracia representativa al tenor de los derechos que se les reconocían en las normas de fuente nacional e internacional, por lo que se no se advertía que se hubiera cumplido con el deber normativo de legislar, como se lo imponía el propio ordenamiento jurídico, lo que llevaba a concluir la certeza de la omisión reclamada al Congreso de la Unión.

C) En el considerando cuarto, desestimó las causas de improcedencia que hicieron valer las autoridades responsables, consistentes en:

- I. Que de conceder el amparo contra una omisión legislativa se daría un efecto general a la sentencia.
- II. Que no se demostró una afectación real y actual a la esfera jurídica de los quejosos, por lo que carecen de interés jurídico o legítimo.

Desestimó la primera causal de improcedencia con base en lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 1359/2015, en el que estableció que cuando se reclama una omisión legislativa absoluta, ninguna causa de improcedencia implica una vulneración al principio de relatividad.

En cuanto a la segunda, estimó que no se configuraba, porque los quejosos se **autoadscribieron como indígenas zapotecos de los valles centrales**, y manifestaron que pertenecen a las comunidades de **San**

Sebastián Tutla, Oaxaca, cuyo pueblo indígena está reconocido en el artículo 16 de la Constitución.

De igual forma, señaló que dos de los quejosos exhibieron su constancia de origen y vecindad, expedida por el Secretario Municipal de San Sebastián Tutla, Oaxaca, la cual tenía valor probatorio pleno; en la inteligencia de que si bien Jazmín Berenice Zárate Santos no la exhibió, su manifestación era suficiente para estimar que ostentaba la calidad de indígena, ya que el criterio de autoadscripción resultaba determinante para establecer si una persona tenía o no tal condición, de conformidad con el artículo 2 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Asimismo, puntualizó que como los quejosos adujeron ser titulares de un derecho subjetivo, en su calidad de indígenas, entonces les correspondía reclamar la alegada omisión de las autoridades responsables, por estimar que el orden jurídico les generaba la expectativa y el derecho de participar en las consultas previas referentes a las decisiones administrativas y legislativas que afectaran significativamente en el pueblo en que viven, a través de la ley que rigiera ese procedimiento; de ahí que consideró que se apreciaba una afectación en su esfera jurídica, relacionada con un vínculo existente entre los quejosos y la afectación aducida.

D) el considerando quinto analizó la materia del fondo del asunto y declaró fundados los conceptos de violación que expresó la parte quejosa.

En primer lugar, precisó que los motivos de disenso hechos valer por los promoventes consistieron en lo siguiente.

- 1) El Congreso de la Unión incurre en omisión legislativa absoluta porque aún no cumple con el deber de expedir una ley que reglamente la consulta previa a favor de los pueblos indígenas, de manera libre, informada y de buena fe, necesaria para hacer valer su opinión en aquellas decisiones administrativas y legislativas que les afecten.
- 2) Esa obligación, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, deriva de lo dispuesto en el transitorio

segundo de la reforma constitucional indígena de catorce de agosto de dos mil uno, que instruye a las legislaturas de los Estados a realizar las adecuaciones a las constituciones locales para reglamentar las reformas relativas al artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, en específico, con el deber de institucionalizar y regular la consulta de los pueblos indígenas de manera previa, libre, informada y de buena fe.

- 3) El Poder Legislativo Federal tiene el deber de emitir la Ley de Consulta, Previa, Libre, Informada, Adecuada Culturalmente y de Buena Fe, por mandato constitucional y convencional.
- 4) Han pasado más de quince años desde la reforma constitucional sin que el Poder Legislativo Federal emita la referida ley reglamentaria, lo que conlleva en el transcurso del tiempo, a la vulneración sucesiva del derecho a las comunidades indígenas de ser escuchadas en las decisiones administrativas y legislativas que les afectan.

Eso impide por una parte que los pueblos indígenas tengan conocimiento de las leyes y proyectos que les impactarán significativamente y, por otra, la intervención en el destino y desarrollo de sus pueblos a través de la consulta.

La omisión legislativa también impacta en las decisiones administrativas federales, ya que los pueblos indígenas no son consultados.

Posteriormente, estableció el concepto de omisión legislativa; reprodujo el contenido de los artículos 1 al 9, 15 y 30 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, así como el del diverso 2 de la Constitución, y después de indicar que este último precepto reconoció a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta, sostuvo que ello debía vincularse con el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a este último numeral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno.

Precisó que la norma transitoria era clara en establecer que el propio Congreso de la Unión debió adecuar la legislación para proceder a reglamentar lo estipulado en el artículo 2 de la Constitución Federal, en tanto se advertía que se trataba de un mandato a reglamentar, entendido en sentido amplio, los derechos reconocidos en la norma como el derecho a la consulta, que no se constreñía a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sino a legislar sobre los derechos reconocidos a los pueblos y a las comunidades indígenas, cuyo referente también lo era el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En otro aspecto, destacó que se encontraba demostrado el segundo supuesto (para establecer si se materializaba o no una omisión legislativa), consistente en que la omisión en cuestión implicaba una vulneración a derechos fundamentales.

Sobre el particular, sostuvo que mientras no existiera un procedimiento regulatorio de consulta, la omisión legislativa involucraba una acción que ignoraba a las comunidades indígenas en su especialidad y derecho a la autodeterminación y autonomía, lo que en sí mismo era violatorio de los derechos reconocidos en los artículos 2 y 6 del Convenio 169 antes precisado, y generaba consecuencias inmediatas y en el futuro, porque impedía a los miembros de las comunidades en cuestión, conocer de manera clara y fijar el contenido y alcance de sus derechos sobre tierras, territorios y recursos naturales, lo que provocaba, en la práctica, que quien ignoraba sus derechos no pudiera defenderlos.

Así, el Juez de Distrito estimó que el acto reclamado resultaba violatorio de los derechos fundamentales de los quejosos y, por ende, otorgó la protección de la Justicia Federal para el efecto de obligar al Congreso de la Unión a que *“Cumplan con la obligación contenida en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2º de la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno; y proceda a emitir una ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas”*.

Lo anterior debía llevarlo a cabo de la forma siguiente: *“a) Iniciar el proceso legislativo para emitir la referida ley; lo que deberá realizar en*

el periodo de sesiones que se encuentre en curso o en el siguiente periodo ordinario. b) Dada la particular confección de la ley, el órgano legislativo deberá garantizar que se escuche a los pueblos y comunidades indígenas en la emisión de este ley, a fin de que sea producto de un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión”.

3. Recursos de revisión. Inconformes con dicha sentencia, las autoridades responsables Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, interpusieron sendos recursos de revisión, en cuyos agravios plantearon lo siguiente.

Agravios formulados por la Cámara de Diputados

Primero. Son infundadas las consideraciones de la sentencia en las que el Juez de Distrito determinó que existen mandatos expresos que obligan al Congreso de la Unión a realizar las adecuaciones constitucionales que procedan y reglamenten lo estipulado en el artículo 2 de la Constitución Federal y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, lo que implica el incumplimiento de la obligación de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas al no expedir una ley que reglamente la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, debido a que el Congreso de la Unión no tiene obligación de emitir de manera específica el ordenamiento en comento, y porque no existe la omisión legislativa que se reclama, pues la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ya regula los aspectos establecidos en el artículo 2 de la Norma Fundamental y en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En términos de lo dispuesto por la reforma a la Constitución Federal de catorce de agosto de dos mil uno y los estándares internacionales, las autoridades no se encuentran constreñidas a emitir la “Ley Reglamentaria de la Consulta Previa, Libre, Informada, y de Buena Fe”, pues del artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución, se desprende que sólo se reconoce el deber de consultar a los pueblos

indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

En ese sentido, la obligación de las autoridades sólo se traduce en llevar a cabo el procedimiento de consulta indígena en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda afectar directamente la vida o entorno de los grupos indígenas respectivos.

Además, la Segunda Sala de esta Suprema Corte adoptó el estándar de impacto significativo, al resolver diversos amparos en revisión, en los que determinó que tratándose de consulta indígena, las autoridades deben atender el caso concreto y analizar si el acto estatal impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida o entorno, tomando en consideración los supuestos generales referidos, en términos de la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), de rubro: *“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA”*.

Por lo anterior, la omisión reclamada carece de sustento y fundamento alguno, porque del Decreto de reformas referido no se advierte la obligación de emitir una ley, máxime que la autoridad Estatal está obligada a realizar un análisis que permita determinar si la actividad estatal podría afectar los derechos o entorno de las comunidades indígenas, debiendo llevar a cabo los procedimientos de consulta según los parámetros previstos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como los desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Aunado a que la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ya regula lo establecido en el artículo 2 de la Norma Fundamental, en relación con el Convenio 169.

Segundo. El Juez de Distrito inobservó que no es voluntad del Poder Constituyente Reformador de la Constitución que los gobernados reclamen omisiones legislativas a través del juicio de amparo indirecto, por lo que, en el caso, este resulta improcedente.

El Juez de Distrito no está facultado para realizar una interpretación ad hoc a la Constitución Federal, en específico del juicio de amparo y sus supuestos de procedencia y porque a pesar del alcance que pretende dar a la acción constitucional, dicho juzgador sustituye al Poder Constituyente Reformador al otorgar a los gobernados el alcance de que puedan reclamar en el juicio de amparo omisiones legislativas, omitiendo que la voluntad del poder originario no otorga a los gobernados el derecho de impugnarlas por la vía del juicio de amparo, ya que las omisiones reclamables en esta sede constitucional únicamente se refieren a las que deriven de un juicio o de una autoridad administrativa, pero no las de carácter legislativo.

Máxime que los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que el Juez de Distrito basó su determinación, no son de aplicación obligatoria para ninguna autoridad del país.

Suponer que el juicio de amparo es procedente contra el acto reclamado, rompe con el principio de división de poderes, constituyéndose el Poder Judicial de la Federación en una superioridad formal de las leyes, mediante la cual podría adicionar o reformar el contenido formal del marco jurídico que regula la Constitución Federal y la Ley de Amparo.

Tercero. La sentencia recurrida atenta contra el poder público al desconocer el principio de relatividad que rige al juicio de amparo.

El juicio de amparo es improcedente dado que no puede otorgar de forma alguna una protección con efectos generales, atendiendo a su naturaleza y origen, ni tampoco los conductos para hacer cumplir la ejecutoria de amparo, ya que de aplicar la sanción correspondiente ante el incumplimiento de la sentencia, traería como consecuencia inmediata suprimir a uno de los tres Poderes de la Unión, lo cual atentaría en mayor grado a conservar el Estado de Derecho que debe privilegiarse y a la división de poderes.

Contrario a lo expuesto en la sentencia, los alcances restitutorios de una ejecutoria deben materializarse sobre derechos legítimos, esto es, respecto de aquéllas prerrogativas de los gobernados legalmente

tuteladas, pues de no ser así, la sentencia de amparo podría utilizarse como un instrumento para efectuar actos contrarios a las leyes y al orden público, lo cual no debe permitirse, ya que por su naturaleza, el juicio de amparo es el instrumento para restituir al gobernado en el pleno goce de las garantías individuales violadas y no un medio para efectuar actos contrarios a la ley o legitimar situaciones de hecho que se encuentren al margen de ella.

El juzgador tuvo que advertir que dada la naturaleza del acto reclamado, existe imposibilidad jurídica para analizar los cuestionamientos planteados, porque conforme al principio de relatividad, la sentencia que se dicte será siempre tal que se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general sobre la ley o acto que la motive.

No es aplicable la tesis 1a. XXI/2018 (10a.), de rubro *“PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011”*, derivada del amparo en revisión 1359/2015, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte, pues se trata de un criterio orientador que no resulta obligatorio para ninguna autoridad.

Cuarto. Las consideraciones y fundamentos en los que el juzgador basó su sentencia se apartan del principio constitucional de división de poderes, que implica para el órgano jurisdiccional no poder revisar cuestiones de omisión legislativa en el juicio de amparo.

Es ilegal la sentencia recurrida porque desconoce que para que un órgano ejerza ciertas funciones, es necesario que expresamente así disponga la Constitución o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Norma Fundamental, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados; razón por la cual no es válido sostener que si el Estado de derecho establece la posibilidad de nulificar un acto legislativo, de igual manera para salvaguardarlo es posible examinar una omisión legislativa que lo vulnera, sin que ello implique transgresión al principio de división de poderes, porque la Constitución no le ha otorgado expresamente al

Poder Judicial de la Federación la facultad de conocer y resolver omisiones legislativas atribuibles al Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que entre los tres Poderes de la Unión se permite que exista una colaboración y coordinación, esto no implica de ninguna forma que el Juez de Distrito se arroge facultades que corresponden a otro Poder, porque no está así expresa y claramente establecido en la Constitución.

Suponiendo sin conceder que exista una obligación legislativa a cargo del Congreso de la Unión, no existe mecanismo constitucional alguno con el que se haya dotado al Poder Judicial de la Federación para obligar al legislador ordinario a reparar la conducta omisiva, máxime que cualquier resolución condenatoria que ordene a legislar, será transgresora del principio de división de poderes.

Agravios hechos valer por la Cámara de Senadores

Primero. La sentencia transgrede los principios de congruencia y exhaustividad, toda vez que el Juez apreció indebidamente los actos reclamados.

No se actualizó la omisión legislativa reclamada, pues el A quo inadvirtió los criterios del Alto Tribunal respecto al reclamo de omisiones legislativas absolutas y relativas.

El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas de catorce de agosto de dos mil uno, no establece de manera expresa una obligación a cargo, entre otras autoridades, del Congreso de la Unión de expedir una ley que reglamente lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Federal, en específico, emitir la Ley General de Consulta, Previa, Libre, Informada y de Buena Fe.

Por ende, no se actualiza la omisión legislativa reclamada y, en ese sentido, debieron tenerse como inexistentes los actos reclamados.

La disposición transitoria no obliga ni estipula la creación de la ley mencionada, pues únicamente establece que el Congreso de la Unión,

así como las legislaturas de las entidades federativas deben realizar las adecuaciones a las leyes en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas, cuestión que se atendió cabalmente.

Segundo. La sentencia deviene ilegal, pues parte de la base que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo determinó la obligación de crear una Ley General para una consulta previa, libre, informada y de buena fe, con el objeto de que los pueblos indígenas puedan hacer valer lo que a su derecho convenga.

Si bien es cierto que el referido convenio prevé que los gobiernos deberán consultar a los pueblos, también lo es que Estado mexicano no ha incumplido con lo establecido en ese ordenamiento, ya que determina que la consulta se llevará a cabo cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas cuando estas les afecten directamente, por lo que es evidente que no obliga a los Estados parte a expedir una Ley o que deba consultarse siempre a los pueblos indígenas cuando se vean involucrados en alguna decisión, sino sólo en aquellos casos en que pueda causar impactos significativos en su vida o entorno; lo que se encuentra previsto en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), de rubro: *“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA”*.

Aunado a que de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se desprende que la consulta a los pueblos indígenas sólo se llevará a cabo frente a cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

En ese sentido ni el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ni el artículo 2, apartado B, fracción XI, de la Constitución, prevén la obligación de crear una ley a fin de que se lleve a cabo una consulta a los pueblos indígenas, sino a contrario sensu, a fin de garantizar lo establecido con el ordenamiento internacional, en llevar a cabo las consultas a los pueblos, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, prevé que las consultas a los pueblos indígenas se llevarán a cabo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuya competencia versa sobre materia de consulta a las comunidades indígenas sobre todo en los proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y en su entorno, de tal manera que, entre otras, sus facultades y obligaciones consisten en proteger los derechos de los indígenas, de acuerdo a lo previsto por los artículos 2, fracciones I, III, IV, IX a XI, y 3, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas², así como en la tesis aislada 2a. XXVIII/2016 (10a.), de rubro: *“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA”*.

4. Resolución del Tribunal Colegiado. En sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Decimotercer Circuito), emitió resolución en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto el tema de constitucionalidad subsistente; por las consideraciones que se exponen a continuación.

A) En el considerando SEXTO estudió los argumentos relacionados con la improcedencia del juicio de amparo.

1. Declaró ineficaces los agravios relacionados con la existencia del acto reclamado; destacó que los referidos argumentos se analizaban exclusivamente para los efectos de la existencia del acto reclamado, con miras a dirimir si la responsable estaba en condiciones de emitir una actuación, ya que al tratarse de una omisión, el órgano de control debía verificar si se encontraba en el ordenamiento positivo la facultad de actuar en determinado sentido y, además, si existía una posibilidad objetiva y racionalmente fundada de considerar que la autoridad estaba constreñida a su realización, ya que, de lo contrario, estaba justificada su omisión o si a la fecha en que se promovió el juicio de amparo ya se

² Abrogada por el artículo transitorio segundo de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

había emitido el acto, con lo que, en su caso, debía decretarse el sobreseimiento por inexistencia.

Precisó que de las normas que conforman el parámetro de regularidad constitucional, se advierte que el Congreso de la Unión debe emitir un ordenamiento que regule el derecho a la consulta.

Señaló que es cierto que el derecho a la consulta ha sido reconocido en distintos ordenamientos que conforman la legislación nacional; sin embargo, de esos ordenamientos sólo se desprende la obligación de los entes estatales de llevar a cabo una consulta a los grupos indígenas en aquellos casos en que sus derechos puedan verse afectados, mas no se regula el procedimiento para llevarlo a cabo.

Refirió que esta Segunda Sala al resolver diversos asuntos determinó que tratándose de garantía en materia de consulta indígena, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si las facultades para llevar a cabo la consulta a las comunidades indígenas cumplieron los estándares mínimos en la materia, establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

No obstante, ello no implicaba que en el ordenamiento mexicano existiera una norma secundaria que delineara en forma expresa la manera en que se debe verificar el procedimiento de consulta, ya que esos son los parámetros mínimos que deben tomarse en cuenta por las autoridades al realizar los procesos de consulta.

Destacó que constituía un hecho notorio, que el doce de agosto de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la recomendación que emitió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el once de julio de ese año a, entre otros, el Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, con la finalidad de que se presentara, estudiara, discutiera y votara una iniciativa de ley sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país.

En los párrafos 139 y 144, la referida Comisión Nacional destacó que en el ordenamiento mexicano no existía una norma específica que regulara adecuadamente el proceso de consulta.

Tampoco soslayó que el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “*Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*”, pues de ese ordenamiento sólo se desprendía que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas será la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades indígenas, y el que tendrá a su cargo diseñar y operar un sistema de consulta y participación de ese conglomerado, con la finalidad de que intervengan en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos; mas no se establecía el procedimiento conducente.

En ese tenor, el Tribunal Colegiado consideró que fue correcta la desestimación de la causal de sobreseimiento, prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, que alegaron las autoridades responsables; pronunciamiento que realizó exclusivamente para efectos de determinar la certeza del acto reclamado.

2. Analizó los agravios enderezados a cuestionar la desestimación de las causas de improcedencia alegadas por las autoridades responsables.

Estimó que no asistía razón a la parte recurrente, pues no era ilegal que el Juez de Distrito se ajustara al criterio Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, ni que apoyara su criterio en la tesis aislada 1a. XXII/2018 (10a.); de acuerdo al criterio de esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 157/2016.

Por otra parte, consideró jurídicamente ineficaces los motivos de inconformidad que formularon las autoridades responsables, que giraban en torno a que, en el caso, el juicio de amparo era improcedente, porque de no hacerlo y de emitirse un fallo favorable a la parte quejosa se transgrediría el principio de relatividad de las sentencias, y se vulneraría el principios de división de poderes.

Ello, porque con independencia de las razones que esgrimieron las autoridades, la doctrina que han sustentado las Salas de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación se orientaba a que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas absolutas, y que el principio de relatividad debe interpretarse de la manera más favorable a la persona, por lo cual, lejos de invocarse una concepción restringida del principio, es necesario maximizar tanto el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, como al principio de supremacía constitucional.

Agregó que en congruencia con lo anterior, debían desestimarse los agravios que giraban en torno a que el amparo era improcedente contra omisiones legislativas.

Refirió que como sostuvo la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, los tribunales de amparo tienen facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta.

Lo anterior, porque en un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución, de ahí que aun cuando el Poder Legislativo tiene una función de la máxima importancia dentro de nuestro orden constitucional lo relevante era que también se encontraba sometido a la Constitución, por tanto, en estos casos dicho Poder no era libre para decidir no legislar.

Agregó que cuando la norma fundamental establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de esa facultad deja de ser discrecional y se convierte en una *competencia de ejercicio obligatorio*. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional era que los tribunales de amparo estuvieran en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traducía, además, en una vulneración a los derechos de las personas.

Señaló que en la ejecutoria referida, la Primera Sala consideró importante enfatizar que un acto de autoridad que vulnera derechos es inconstitucional sin importar que se trate de una acción o una omisión, ni la autoridad a la que se le atribuya ese acto.

En este sentido, consideró que si los jueces de amparo tienen

competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también deben tener la facultad de controlar sus omisiones.

En esta lógica, señaló que sostener la improcedencia del juicio amparo en el caso concreto implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que era inaceptable en un Estado de derecho, sobre todo porque el derecho humano a la consulta previa a las personas y pueblos indígenas, se estableció en el Pacto Federal, y en el artículo segundo transitorio del Decreto aducido, el propio Constituyente dispuso que al entrar en vigor, el Congreso de la Unión realizaría las adecuaciones a las leyes federales que procedieran y reglamentaría lo estipulado en el artículo 2 del Pacto Federal, de donde se sigue que de considerar procedente el juicio constitucional no se infringiría el principio de división de poderes, en tanto que la autoridad judicial examinaría si se satisfacen o no las condiciones para estimar la pérdida o no de eficacia normativa de la Constitución.

3. Finalmente, dado que las autoridades responsables no hacían valer ninguna otra causal de improcedencia, ni ese tribunal advertía que se materializara alguna, o causas que ameritaran reponer el procedimiento; procedió a analizar si se surtían las condiciones para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera sus facultades para resolver la controversia en cuanto al fondo.

B) En el considerando SÉPTIMO determinó que no existía jurisprudencia aplicable directa o indirectamente, temática o genérica que resolviera la materia de la omisión legislativa planteada, respecto de la Ley que Reglamente la Consulta Previa, Libre, Informada, Adecuada Culturalmente y de Buena Fe, ni tampoco sobre el tema debatido que estuviera pendiente de publicación, en el aspecto reclamado de inconstitucional.

Así, en la especie subsistía un tema de interpretación de un instrumento internacional, porque en los agravios que formuló la Cámara de Senadores se plantea una exégesis diversa del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, concretamente, respecto del alcance de los preceptos 6, punto 1, incisos a y b, 7 y 15.

C) En el considerando OCTAVO, el Tribunal Colegiado estimó que en el caso subsistía el problema de constitucionalidad en relación con la omisión legislativa por incumplimiento a un mandato que deriva de los artículos 2 de la Constitución; segundo transitorio del Decreto de reformas a ese ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, y a los artículos 1, 6, numeral 1, 15, numeral 2, 22, numeral 3, 27, numeral 3 y 28 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

Que no existía jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni se había integrado, aunque no se hubiere publicado, ni tampoco existían tres precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, de donde se pudiera establecer el alcance de los preceptos del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, así como del segundo transitorio del Decreto de reformas a ese ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, los cuales fueron interpretados en la sentencia recurrida y cuyas consideraciones eran atacadas en vía de agravios.

De modo que la competencia para decidir sobre los temas de fondo debatidos, no encuadraban en alguno de los demás supuestos de competencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación delegó para su conocimiento a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Asimismo, que si el asunto revestía interés excepcional o fuera inédito y se requiriera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, era una cuestión que sólo este Alto Tribunal podía decidir.

En consecuencia, estimó que lo procedente era reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y enviar los autos, para lo que tuviera a bien determinar dicha superioridad.

CUARTO. Causas de improcedencia. Se advierte que el Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado no omitieron el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por las partes, y que no fue planteada

alguna otra ante este Alto Tribunal; asimismo, de oficio tampoco se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 61 de la Ley de Amparo.

QUINTO. Problema jurídico a resolver. Esta Segunda Sala analizará los argumentos relacionados con la interpretación de los artículos 2, apartado B, fracción IX, y párrafo último, de la Constitución; transitorio segundo, del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno; en relación con el artículo 6, del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior sin perjuicio de que el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó diversos pronunciamientos en relación a dichos preceptos (al analizar los agravios segundo, tercero y cuarto, hechos valer por la Cámara de Diputados, así como primero, por la Cámara de Senadores), toda vez que en sus consideraciones señaló expresamente que los hizo exclusivamente para el estudio de la existencia y certeza del acto reclamado.

En ese sentido, corresponde analizar únicamente el agravio primero hecho valer por la Cámara de Diputados, y segundo de la Cámara de Senadores, relativos al tema de constitucionalidad que subsiste en el presente asunto, los cuales, por cuestión de técnica, se analizarán de forma conjunta.

SEXTO. Estudio de fondo. En la sentencia de amparo el Juez de Distrito concedió el amparo al estimar que se acreditó la existencia de una omisión legislativa y que ésta vulneró los derechos fundamentales de la quejosa; basándose para ello en el criterio de la Primera Sala de este Alto Tribunal al fallar el amparo en revisión 1359/2015, del cual derivó la tesis aislada 1a. XXII/2018 (10a.), de rubro: *“OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS*

*DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.*³

Agotado el estudio de ambos aspectos, concluyó “*que quedó demostrado que el Congreso de la Unión ha omitido emitir una ley sobre la consulta previa, libre, informada y de buena fe, con base en el contenido del artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en el segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de catorce de agosto de dos mil uno, cuya exigencia de reconocimiento ha sido interpretada como necesaria por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de modo que, mientras ésta no se dicte se vulneran los derechos humanos de los quejosos, en tanto que en su sentido de pertenencia a sus comunidades indígenas, de manera reiterada, se desconoce el derecho que tienen a participar en las decisiones administrativas y legislativas que les afectan, a través de las garantías y procedimientos adecuados para ello*”.

En vía de agravios, las autoridades responsables argumentan que del contenido de los artículos 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Federal, transitorio segundo de su decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, y 6 del Convenio 169, no se desprende que el Congreso de la Unión se encuentre constreñido a emitir una ley sobre la consulta a los pueblos indígenas, pues sólo se reconoce el deber de consultarlos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las

³ Época: Décima, Registro: 2016423, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a. XXII/2018 (10a.), Página: 1099.

Texto: En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva -aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo-, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para definir la controversia expuesta, resulta necesario exponer el contenido de los artículos que integran el parámetro de regularidad constitucional de la omisión reclamada, que es el siguiente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

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

(...)

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

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

(...)

B. La Federación, las entidades federativas 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

AMPARO EN REVISIÓN 1144/2019

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:

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001)

TRANSITORIOS

(...)

Artículo Segundo.- Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

(...)

Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

(...)

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

Artículo 7

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

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

Sobre el particular, al resolver la controversia constitucional 32/2012, el Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado –de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena- a través de sus instituciones que lo representaban, por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

Luego, al fallar la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas se decretó la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa.

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en la que se 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 por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previamente a la emisión del acto legislativo impugnado; declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa, es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, decretó la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previamente a su emisión y durante el procedimiento legislativo, se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe; se concluyó que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el Convenio 169, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.

Asimismo, al emitir la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 84/2016, el Tribunal Pleno se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural

de Sinaloa, en el sentido que puede afectar a los pueblos indígenas de esa entidad federativa, por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso local tenía la obligación de consultarles directamente, previamente a la emisión de la norma impugnada.

Adicionalmente, al fallar la acción de inconstitucionalidad 151/2017 declaró la invalidez total del Decreto impugnado que contenía las reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida; ello porque las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

También, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, se declaró la invalidez del Decreto Num. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve; ello, al estimar que la consulta realizada por Congreso del Estado de Hidalgo incurrió en diversas deficiencias que obligaban a reponerla en su totalidad.

Finalmente, en sesión celebrada el veinte de abril del dos mil veinte, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018, declaró la invalidez del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública en el Estado de Guerrero, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho; lo anterior, debido a diversas irregularidades en la consulta realizada por los Poderes Ejecutivo y

Legislativo, Ayuntamiento de Olnalá y Universidad Autónoma, del Estado aludido.

Al respecto, es importante destacar que en el asunto se estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

Por ende, refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, deben observar, como mínimo, las siguientes características y fases:

1. Fase preconsultiva que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas 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.

2. 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.

3. Fase de deliberación interna. En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

4. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Asimismo, en dicha sesión se determinó garantizar el derecho a la consulta de las comunidades afroamericanas en el Estado de Guerrero, de conformidad con lo previsto por el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam”, “Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras” y “Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras”.

Lo anterior, tomando en cuenta que conforme al estudio realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos titulado “Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos”⁴, existen comunidades afrodescendientes o afroamericanas, que “Se ubican principalmente en las zonas costeras y en poblados a las orillas de los ríos en los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Veracruz, sus ancestros vinieron en una migración forzada en calidad de esclavos procedentes de Gambia, Guinea, Congo, Guinea Ecuatorial, Angola y Mozambique. Los asentamientos más conocidos de afrodescendientes en México se ubican principalmente en las regiones del Río Papaloapan Oaxaqueño (Acatlán, Cosolapa, Tuxtepec y Loma Bonita), la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, en la región centro-golfo del estado de Veracruz (Yanga, San Juan de la Punta, La Antigua, Rodríguez Clara, Hueyapan, Cosamaloapan), Tabasco, la Costa Grande de Guerrero, la región de la Tierra Caliente en Michoacán, en los Altos y el Istmo-Costa en Chiapas, así como en el municipio de Múzquiz en el estado de Coahuila”.

Así, dichos pueblos y/o comunidades se engloban en el concepto de “pueblo tribal” bajo el Convenio 169 en mención, entendidos como aquellos que no son indígenas u originarios de la región que habitan, pero que, al igual que ellos, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional. A este tipo de

⁴ Consultable en la página de internet de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/06-Afrodescendientes-Mexico.pdf>

comunidades, de acuerdo con el inciso C, del artículo 2, de nuestra Constitución Federal, también se les debe garantizar el derecho a una consulta previa, libre, informada de buena fe, orientada y llegar a consensos y, desde una perspectiva intercultural, sobre todo porque, en la Acción de Inconstitucionalidad señalada, los decretos de cuya invalidez se reclamó hacen alusión expresamente a las comunidades de afromexicanos en el Estado de Guerrero.

En ese sentido, el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.

Para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2 de la Constitución, respecto el cual la exposición de motivos de su reforma publicada el catorce de agosto de dos mil uno, trae a cuenta los antecedentes históricos que motivaron esa transformación.

De ello, se aprecia que de entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

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

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

(...)

II.

(...)

2. Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, que son los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus

características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas. Esos atributos le dan el carácter de pueblos y como tales se constituyen en sujetos de derecho a la libre determinación.

La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado nacional. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.

Resulta pertinente reconocer, como demanda fundamental de los pueblos indígenas, su derecho a la autonomía, en tanto colectividades con culturas diferentes y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado nacional. **Este reconocimiento tiene su base en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado de la República.** En este sentido, el reconocimiento de la autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena fundado en criterios históricos y de identidad cultural.

(...)

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

(...)

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

(...)

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultados con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

(...)

Así, el Tribunal Pleno ha concluido que, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero de los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas tienen el derecho humano a ser consultados.

Esa consulta debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

El criterio sostenido por el Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a **dichos** pueblos y/o comunidades, reconociendo que en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces, que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

1. La consulta debe ser previa. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Pueblo Saramaka vs. Surinam*⁵, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuka vs. Ecuador*⁶, *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras*⁷, *Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras*⁸ y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*⁹.

Además, el Tribunal Pleno ha concluido en los referidos precedentes que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

⁵ Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 129 y 133.

⁶ Sentencia de 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones), párrafos 159 y siguientes.

⁷ Sentencia de 8 de octubre de 2015 (fondo, reparaciones y costas), párrafos 154 y siguientes.

⁸ Sentencia de 8 de octubre de 2015 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 216 y 217.

⁹ Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (fondo, reparaciones y costas), párrafos 204 a 212.

Pueblos Indígenas (ya abrogada), o la nueva Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades **y pueblos aludidos** deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas.

Así, las legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de **esos sectores** de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, **debiendo observar, como mínimo, las fases establecidas por el Pleno de este Tribunal al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, en resolución emitida el pasado veinte de abril de dos mil veinte, consistentes en:**

1. Fase preconsultiva.

2. Fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta.

3. Fase de deliberación interna.

4. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas.

5. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Por su parte, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, **en su artículo 1 determina su aplicación a los pueblos tribales, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, así como a los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su**

situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Asimismo, de su artículo 6, se desprende la obligación de los Estados parte a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de las instituciones representativas, cada vez que se establezcan medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, que deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas; esto es, estableció el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, que debía efectuarse de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

También, dicho ordenamiento en su numeral 7, prevé el derecho de dichos pueblos a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, además de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente; asimismo, establece que los gobiernos deberán velar porque, 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.

Una vez precisado que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos pronunciamientos relativos al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, declarando la invalidez de diversas normas y actos, en los que no se respetó el derecho mencionado, así como la obligación de los Estados parte del Convenio 169 a consultar a los pueblos tribales e indígenas; procede determinar si existe la obligación constitucional del Congreso de la Unión de emitir la legislación que regule esta figura.

La reforma del artículo 2 de la Constitución Federal tuvo como antecedente histórico a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en cuyo Documento 2 se planteó la adopción de consulta y acuerdo, en el sentido de que las políticas, leyes, programas y acciones públicas que

tuvieran relación con los pueblos indígenas serían consultados con ellos, a su vez, con sustento en las disposiciones del referido Convenio 169.

Por su parte, en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal se expresó que el Convenio 169 reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven, asimismo, sostuvo que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Asimismo, refirió que el principal objetivo de las reformas propuestas fue desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas, que se inscriben en el marco del derecho internacional en la materia, del cual el Convenio 169 de la OIT es ejemplo destacado, a fin de que tuvieran acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Señaló que el gobierno federal está obligado a dar cumplimiento a los compromisos asumidos, así como a convocar a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer con la jerarquía de normas constitucionales, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Se establece que la iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas y que prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

En otro aspecto, de la discusión del DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas, correspondiente al veintiocho de abril del dos mil uno, se planteó que el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de

Senadores estarían imposibilitados para hacer una ley reglamentaria en la materia.

En respuesta a lo anterior, se expuso que ese Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes reglamentarias que desarrollan los artículos de la Constitución y, por tanto, era factible, posible y perfectamente legal que en su momento se expidiera la ley reglamentaria en materia de cultura y derechos indígenas, una vez que hubiera artículos que pudieran ser reglamentados; aunado a que las disposiciones reglamentarias de la Constitución no podían incluirse en el precepto constitucional, dado que serían materia de una ley reglamentaria que en su momento se expidiera. Expresamente se señaló lo siguiente.

DISCUSIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS CORRESPONDIENTE AL VEINTIOCHO DE ABRIL DEL DOS MIL UNO

Tiene el uso de la palabra de la lista de oradores en pro, el diputado César Nava Vázquez, del grupo parlamentario del PAN.

El diputado José César Nava Vázquez:

Con el permiso de la Presidencia:

Asisto a esta tribuna con la satisfacción que produce el deber cumplido; con la satisfacción que produce el saber que hoy voy a votar junto con mis compañeros del grupo parlamentario de Acción Nacional, a favor de una reforma que va a comenzar a saldar una deuda histórica con los pueblos indígenas de este país.

(...)

A continuación pasaré a exponer algunos argumentos al respecto. Se dice que este Congreso, esta Cámara y el Senado, estaremos imposibilitados para hacer una ley reglamentaria en la materia; solamente la ignorancia puede llevar a hacer tal afirmación, porque **resulta de explorado derecho que este Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes reglamentarias que desarrollan los artículos de la misma y por lo tanto es factible, es posible y perfectamente legal que este Congreso de la Unión en su momento expida la ley reglamentaria en materia de cultura y derechos indígenas.**

Pongo sobre la mesa la disposición de Acción Nacional para **trabajar en esta ley reglamentaria, una vez que haya artículos que puedan ser reglamentados, es decir, una vez que sean votados el día de hoy.**

(...)

El diputado Eric Eber Villanueva Mukul (desde su curul):

Gracias, señor Presidente; señor diputado:

Desde la lógica de su discurso, prácticamente no hay que hacer nada, no hay que hacer ningún cambio porque todos están contenidos en la ley.

Voy a la pregunta precisa. Usted afirmó que aceptan el establecimiento de una ley general reglamentaria. Yo pregunto, ¿por qué no podemos incluirla en el texto de reforma constitucional?

El diputado José César Nava Vázquez:

Con mucho gusto, señor diputado.

El Presidente:

Permítame, señor orador.

AMPARO EN REVISIÓN 1144/2019

Esta Presidencia le concede un plazo de un minuto para dar respuesta a la pregunta, para no alterar el derecho del tiempo de los oradores.

El diputado José César Nava Vázquez:

El sistema jurídico mexicano tiene una jerarquía y por disposición misma de la Constitución ésta es la Norma Suprema de la Federación. A partir de la Constitución provienen a continuación los tratados internacionales, las leyes secundarias, las concesiones de los estados y las leyes locales. **Es por esa razón que las disposiciones reglamentarias de la Constitución no pueden incluirse en este texto constitucional. Son materia de una ley reglamentaria que en su momento podrá ser expedida por este Congreso de la Unión.**

Dicho proceso legislativo concluyó con la publicación del decreto de reformas constitucionales en materia indígena, en cuyo artículo 2, apartado B, fracción IX, se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados.

Por su parte, en el régimen transitorio de la reforma constitucional en comento, en específico en el artículo segundo transitorio¹⁰, el Poder Reformador estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados debían realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales procedentes y que reglamentaran lo estipulado en el artículo 2º constitucional.

Lo anterior pone de manifiesto la intención del Constituyente Permanente de que el Congreso de la Unión se encargue de realizar las adecuaciones necesarias a las leyes, en su ámbito de atribuciones, a efecto de regular los derechos establecidos en el artículo 2º constitucional, entre los que se encuentra el de consulta a las comunidades y pueblos indígenas.

Adicionalmente, la reforma al artículo 2º de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, adicionó un nuevo apartado en el que se reconoció a los pueblos y comunidades afromexicanas como parte de composición pluricultural de la Nación, reconociéndoles los mismos derechos que prevé el precepto para los pueblos y comunidades indígenas, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social¹¹.

¹⁰ **ARTICULO SEGUNDO.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

¹¹ De las exposiciones de motivos, se advierte que dicha reforma tuvo como finalidad la de reconocer a la población afromexicana, en los mismos términos que la indígena; puesto que los datos del

Atento a ello, esta Segunda Sala estima que la Constitución Federal **si bien** no establece expresamente la obligación del Congreso de la Unión de emitir una “ley” que reglamente el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas **y afromexicanas**, **lo cierto es que** sí **se advierte** el imperativo de regular esta figura, lo que podrá realizar a través de la adecuación a las leyes o de la emisión de una ley especial, en su ámbito de atribuciones, a fin de observar lo previsto en la reforma al artículo 2º constitucional.

En efecto, de la interpretación del precepto transitorio mencionado deriva el imperativo de que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados regulen la figura de la consulta , a efecto de que se sujete invariablemente al principio de legalidad, puesto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fija lineamientos específicos en cuanto al procedimiento, sino que concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo, al estipular que deberán adecuarse las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo estipulado en el artículo 2º constitucional.

En ese sentido, la interpretación progresiva de los artículos **1**, **2**, apartado B, fracción IX, **y apartado C**, de la Constitución Federal, transitorio segundo, de su Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, así como **6 y 7** del Convenio 169 **Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, que integran un parámetro de regularidad constitucional, permite concluir que si bien el Congreso de Unión no está obligado a emitir la “ley” referida, lo cierto es que sí se encuentra constreñido a regular el procedimiento para el ejercicio del derecho de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas **y afromexicanas**, ya sea a través de reformas a las leyes existentes o por medio de la creación de una ley especial.

Así, en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, se estableció el principio de reserva

Instituto Nacional de Estadística y Geografía reflejaron que un millón trescientos ochenta y un mil ochocientas cincuenta y tres personas en el país se reconocían como afrodescendientes.

de ley que existe cuando la norma constitucional asigna la regulación de una materia determinada al órgano legislativo mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de que pueda ser regulada en lo sustantivo y procesal por disposiciones de naturaleza distinta a ella.

De esa manera, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas a la ley, lo que se traduce en que el legislador ordinario debe establecer la regulación de dicha materia, sin que pueda delegar en otras instancias secundarias la facultad de hacerlo; sin que ello implique que conforme a la normatividad que expida el legislador democrático, las autoridades administrativas puedan, en la órbita de sus competencias, expedir la regulación de esa naturaleza que resulte pertinente.

Al respecto, las autoridades recurrentes refieren que no existe la omisión de regular la consulta **en comento**, porque la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas¹² ya regula los aspectos establecidos en el artículo 2° de Constitución Federal y en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Sin embargo, ese argumento debe calificarse **infundado** porque dicha norma no se encuentra vigente en el orden jurídico nacional, pues el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, de cuyos artículos transitorios primero y segundo se desprende que entró en vigor al día siguiente su publicación en dicho medio de difusión y abrogó la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

De la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en lo que importa a este asunto, se observa lo siguiente.

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

¹² Abrogada por el artículo transitorio segundo de la Ley de Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

Artículo 1. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo el Instituto, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México.

Artículo 2. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

(...)

XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;

XXIV. Asesorar y apoyar en los asuntos relativos a los pueblos indígenas y afroamericano, a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;

(...)

Artículo 5. Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

Artículo 6. El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios:

(...)

VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y

(...)

De los artículos previamente transcritos se advierte que la norma crea al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cuyo objeto es garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos referidos, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Federal y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Asimismo, dentro de sus atribuciones y funciones se encuentran la de ser el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos **aludidos**; así como asesorar y apoyar en los asuntos relativos a los pueblos referidos, a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten.

Para dar cumplimiento a sus funciones en los procesos de consulta, el legislador le otorgó la atribución de diseñar y operar el sistema para llevarla a cabo, en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano.

Además, el referido organismo debe garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a los pueblos en comento, cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos susceptibles de afectarles.

En ese sentido, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas es una autoridad dotada con diversas competencias en materia de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, incluso con la facultad de diseñar y operar el sistema para llevarlas a cabo, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos; asimismo, asesorar y apoyar en los asuntos relativos a éstos, a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten.

Lo anterior refleja que, efectivamente, el Congreso de la Unión al emitir la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas reguló diversos aspectos relativos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas **y afroamericanas**, sin embargo, no estableció las reglas ni el procedimiento para que ésta se lleve a cabo.

Incluso, en contravención al principio de reserva de ley establecido en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia

indígena, el legislador delegó al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la facultad de diseñar y operar el sistema para llevar a cabo la consulta.

Tal como se determinó en párrafos anteriores, el Poder Reformador de la Constitución estableció la obligación del Congreso de la Unión de regular el procedimiento de consulta, lo que constituye una reserva de ley absoluta, pues la realización del acto legislativo quedó acotado expresamente para él.

Por tanto, al delegar su obligación constitucional de legislar al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, facultándolo para diseñar y operar el sistema para llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se transgrede el principio de reserva de ley, toda vez que existe un imperativo a nivel constitucional que constriñe al Congreso de la Unión a regular el procedimiento referido, sin que pueda prever que sea otro ente quien se encargue de ello mediante normas secundarias.

En consecuencia, la regulación de la figura de la consulta que refieren las autoridades responsables, además de ser deficiente, resulta contraria al principio de reserva de ley, de tal manera que no puede considerarse válida.

Aunado a lo anterior, esta Segunda Sala advierte que dentro del orden jurídico nacional vigente, se ha emitido diversa legislación relacionada con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; sin embargo, tampoco establece las reglas ni el procedimiento para que ésta se lleve a cabo.

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 34¹³ establece las bases y lineamientos de

¹³ **Artículo 34.** Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona. Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado. La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases: I. La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría; II. Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de

una consulta pública respecto las manifestaciones de impacto ambiental, la cual puede solicitar cualquier persona de la comunidad respectiva, en los términos siguientes:

No obstante, no puede estimarse que dicho procedimiento se refiera a la regulación del derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues se encuentra orientado en específico a las manifestaciones de impacto ambiental que realiza la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Adicionalmente, también se observa que los Reglamentos de la Leyes de Energía Geotérmica¹⁴, de Hidrocarburos¹⁵, de la Industria

la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda, la manifestación de impacto ambiental; III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate; IV. Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y V. La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

¹⁴ **Artículo 8.** Una vez recibida la solicitud de Registro, Permiso o Concesión, la Secretaría procederá conforme a lo siguiente: I. Si contiene los requisitos completos y se acompañan los documentos correspondientes, emitirá un oficio haciendo constar que la solicitud, fue admitida a estudio y trámite; en su caso, se señalará al interesado si su solicitud deberá someterse a consulta indígena conforme al artículo 4 de la Ley, cuyo procedimiento se substanciará a través del sistema de consulta y participación indígenas que sustancia la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, conforme al artículo 2, fracciones IX y XVI de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. El proceso de consulta suspenderá el cómputo de los plazos para otorgar Permisos y Concesiones; II. Si del estudio de la solicitud la Secretaría advierte que se omitió la presentación de algún requisito que impida su tramitación o la información presentada resulta insuficiente, se prevendrá por escrito al interesado en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De no desahogarse la prevención se notificará al solicitante que su solicitud se tiene por no presentada, dejando a salvo sus derechos para volver a presentar la solicitud de que se trate, y III. Si se desahogó debidamente el requerimiento previsto en la fracción anterior, la Secretaría admitirá para su estudio y trámite la solicitud correspondiente.

¹⁵ **Artículo 3.** Para efectos de este Reglamento, además de las definiciones previstas en el artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos se entenderá, en singular o plural, por:(...) III. Consulta Previa: El procedimiento mediante el cual se ejerce el derecho colectivo de las comunidades y pueblos indígenas a ser consultados cuando se prevea el desarrollo de proyectos de la industria de hidrocarburos, susceptibles de afectar directamente sus intereses y derechos;(...) **Artículo 85.** La Secretaría será la responsable de los procedimientos de Consulta Previa a que se refiere el artículo 120 de la Ley y emitirá las disposiciones administrativas de carácter general para su desarrollo, conforme a las fases que establece el artículo 87 del presente Reglamento. En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de Consulta Previa en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior. La Secretaría realizará la Consulta Previa en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Agencia. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría determine que deban participar otras dependencias o entidades federales, estatales o municipales en el ámbito de sus respectivas competencias y considerando la naturaleza del proyecto a consultar. **Artículo 86.** La Consulta Previa a comunidades y pueblos indígenas se

Eléctrica¹⁶ y Federal de Zonas Económicas Especiales¹⁷, establecen procedimientos de

realizará a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado. La Consulta Previa observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia. **Artículo 87.** La Consulta Previa comprenderá, al menos, las siguientes fases generales: I. Plan de consulta: La planeación que lleva a cabo la Secretaría para la realización de la Consulta Previa, y el establecimiento de mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades señaladas en el artículo 85 de este Reglamento; II. Acuerdos previos: Las definiciones que la Secretaría y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la Consulta Previa; III. Informativa: La entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a Consulta Previa; IV. Deliberativa: El periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a Consulta Previa; V. Consultiva: La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a Consulta Previa, y VI. Seguimiento de Acuerdos: El monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado.

¹⁶ **Artículo 89.** La Secretaría será la responsable de los procedimientos de consulta relativos a los proyectos de la industria eléctrica que se desarrollen en comunidades y pueblos indígenas, a que se refiere el artículo 119 de la Ley y emitirá las disposiciones administrativas correspondientes para los procedimientos de consulta conforme a las fases que establece el artículo 92 del presente Reglamento. En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de consulta en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior, contando con el visto bueno de la Secretaría. Los procedimientos de consulta se llevarán a cabo libres de coacción, proporcionando información, vasta, veraz y culturalmente pertinente a los pueblos y comunidades indígenas asociados al proyecto. **Artículo 90.** La Secretaría realizará la consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría determine que otras dependencias o entidades federales, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia y dada la naturaleza del proyecto a consultarse, deban participar. **Artículo 91.** La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley se realizará a las comunidades y pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado. La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia. **Artículo 92.** La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley comprenderá, al menos, las siguientes fases generales: I. Plan de Consulta: La planeación que lleve a cabo la Secretaría para la realización de la consulta, y el establecimiento de la coordinación con las dependencias y entidades señaladas en el artículo 90 de este Reglamento; II. Acuerdos previos: Las definiciones que la Secretaría y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la consulta; III. Informativa: La entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a consulta; IV. Consultiva: El periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a consulta; V. Deliberativa: La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a consulta, y VI. Seguimiento de acuerdos: El monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado.

¹⁷ **Artículo 4.** Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:(...) XII. Consulta: el procedimiento mediante el cual se ejerce el derecho colectivo de las comunidades y pueblos indígenas a ser consultados de forma previa, libre e informada, cuando se prevea que la operación de una Zona es susceptible de afectar sus intereses y derechos;(...) **Artículo 61.** La Consulta se

consulta para los pueblos y comunidades indígenas; no obstante, dichos ordenamientos fueron emitidos por el titular del Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Lo anterior pone de manifiesto que, efectivamente, el Congreso de la Unión no ha regulado el procedimiento de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, máxime que, como se mencionó, el propio Poder Reformador de la Constitución estableció la obligación del Congreso de la Unión de regular el procedimiento de consulta, lo que constituye una reserva de ley absoluta, pues la realización del acto legislativo quedó acotado expresamente para él y no al Presidente de la República.

Tampoco pasa por desapercibido a esta Segunda Sala que el tres de abril de dos mil catorce, los Senadores de la República de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Benjamín Robles Montoya y Armando Ríos Piter, presentaron *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas*, que fue turnada a las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos Segunda; sin embargo, se dio por

realizará cuando existan comunidades y pueblos indígenas que habiten las localidades donde se establece o pretende establecer la Zona y su Área de Influencia, y sus intereses o derechos puedan ser afectados directamente por la operación de la Zona. La Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Autoridad Federal realizarán la Consulta en forma coordinada. La Autoridad Federal podrá solicitar, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la participación de otras Dependencias y Entidades, así como de las Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias. **Artículo 62.** La Consulta se realizará a través de las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas, a fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado de dichas comunidades y pueblos para la operación de la Zona, según corresponda. **Artículo 63.** La Consulta comprenderá las etapas siguientes: I. Plan de consulta: la Autoridad Federal, la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas planearán la realización de la Consulta y establecerán los mecanismos de coordinación para ejecutarla; II. Acuerdos previos: las definiciones que la Autoridad Federal, la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la Consulta; III. Informativa: la entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre la operación de la Zona que se someterá a Consulta; IV. Deliberativa: el periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre el proyecto sometido a Consulta; V. Consultiva: la construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según corresponda, respecto a la operación de la Zona sometida a Consulta, y VI. Seguimiento de acuerdos: el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado. **Artículo 64.** La Consulta observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia.

concluida¹⁸ mediante “Acuerdo de la Mesa Directiva para dar conclusión a las iniciativas presentadas por Senadores que se encuentran pendientes de dictamen en la Cámara de Senadores” de veintiséis de abril de dos mil dieciocho¹⁹.

De manera reciente, en la Gaceta de la Cámara de Diputados del doce de diciembre del dos mil diecinueve, se publicó la iniciativa del Diputado Marcelino Rivera Hernández, relativa al proyecto de “Decreto que expide la Ley Nacional de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas”²⁰, la cual se encuentra pendiente de dictaminar.

Asimismo, el trece de febrero del dos mil veinte, el Senador Salomón Jara Cruz presentó la “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Derecho a la Consulta y al Consentimiento Previo, Libre e Informado de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas”, cuyo estado igualmente se encuentra pendiente de dictaminar por las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara Alta²¹.

Únicamente algunas de las legislaturas locales han regulado esta figura como San Luis Potosí²², Durango²³ y, recientemente, Oaxaca²⁴.

¹⁸ Se estableció que la Ley que se pretendía expedir tenía por objeto establecer las disposiciones que garantizaran en los tres niveles de gobierno “el ejercicio del derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales. Establece que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo, así como respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, estatal, regional y municipal que afecten directamente estos derechos”.

¹⁹https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-30-1/assets/documentos/Acuerdo_MD_conclusion_iniciativas.pdf

²⁰ gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/dic/20191212-VI.html#Iniciativa2

²¹ https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-13-1/assets/documentos/Inic_Sen_Jara_Art.2_CPEUM_Afromexicanas.pdf

²² Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicada en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial de esa entidad el 8 de julio de 2010.

²³ Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 6 de septiembre de 2015.

²⁴ Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, publicada en la Cuarta Sección al Número 8 del Periódico Oficial de esa entidad, el 22 de febrero de 2020.

En las relatadas consideraciones, esta Segunda Sala concluye que el Congreso de Unión **no ha cumplido con su** obligación de regular, en su esfera de atribuciones, el procedimiento de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas **y afroamericanas**. Por tal motivo, resultan **infundados** los planteamientos estudiados en este apartado.

La anterior determinación, sin perjuicio que en la demanda de amparo las partes quejasas no refirieran a los pueblos y comunidades afroamericanas, pues en la presente ejecutoria se ha definido la existencia de un parámetro de regularidad constitucional que establece el derecho de consulta tanto de los pueblos y comunidades indígenas como de las afroamericanas, cuyas normas al encontrarse íntimamente vinculadas, constituyen un sistema normativo.

Por ende, pese a que no señaló expresamente en la demanda de amparo el apartado C, del artículo 2° de la Constitución Federal, resulta necesario su inclusión en el estudio del asunto a fin de cumplir con el principio de administración de justicia completa; máxime que esta Segunda Sala del Alto Tribunal se encuentra constreñida a erradicar e impedir de manera oficiosa cualquier forma de discriminación al advertirse la presencia de una categoría sospechosa, que en el caso se configura con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Sirve como sustento, lo establecido en las jurisprudencias P./J. 9/2016 (10a.) y 2a./J. 91/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la

discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta”²⁵.

“AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO. En atención a que la legislación de la materia y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que el Juez de amparo debe fijar la pretensión fundamental del quejoso y resolver de manera congruente con ello, se considera que cuando el tema esencial de la litis vincula necesariamente el examen de otras disposiciones legales, en virtud de la íntima relación o dependencia que existe entre éstas, por constituir un sistema normativo, lo conducente es que el estudio de constitucionalidad comprenda las normas vinculadas estrechamente dentro del sistema de que se trate, aunque no hubieran sido señaladas expresamente por el quejoso en el escrito de demanda, habida cuenta que de ello depende la posibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva de manera íntegra y congruente lo reclamado, pues lo contrario implicaría una violación al derecho fundamental de administración de justicia completa, sin que ello implique que el juzgador federal pueda variar la litis al introducir al estudio normas –no reclamadas– que no correspondan con la pretensión fundamental del quejoso o que no estén vigentes al momento de la presentación de su demanda, ya que la materia de la impugnación es lo que permite sostener la existencia de una conexión entre diversas disposiciones legales, por contener elementos normativos que se complementan entre sí, lo cual justifica la necesidad de realizar un análisis integral de ese articulado que guarda estrecha relación. Este criterio no implica que quede al arbitrio del juzgador incluir actos no reclamados y que no estén vinculados con la litis, ya que cuando se hace referencia a "sistema normativo", se alude al conjunto de normas que regulan una figura jurídica particular y que están íntimamente relacionadas, de manera que ese sistema no pueda operar sin alguna de ellas”²⁶.

Así también, en el caso se acredita el supuesto del artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo²⁷, que establece la suplencia de los

²⁵ Época: Décima, Registro: 2012594, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), Página: 112.

²⁶ Época: Décima, Registro: 2017869, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 91/2018 (10a.), Página: 938.

²⁷ **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:(...)

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

conceptos de violación, aun ante su ausencia, en cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentran en clara desventaja social para su defensa; toda vez que la omisión reclamada al Congreso de la Unión afecta los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, que históricamente se consideran grupos vulnerables.

Por tanto, resulta constitucionalmente válido incluir en las consideraciones del presente asunto a los pueblos y comunidades afroamericanas.

En otro orden, son **inoperantes** los agravios hechos valer por las recurrentes en los que aducen que el Congreso de la Unión no se encontraba constreñido a emitir una ley, sino únicamente realizar el procedimiento de consulta en aquellos casos en que pueda afectarse directamente la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo al estándar de impacto significativo previsto en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.), de rubro: *“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA”*.

La inoperancia radica en que las manifestaciones de las recurrentes van encaminadas a demostrar que sólo debe realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en los casos que pueda afectarse su vida o entorno, esto es, no se refieren a la omisión reclamada.

En ese sentido, al no guardar relación sus manifestaciones con la omisión reclamada y resultar ajenos a la materia del presente juicio de amparo, devienen **inoperantes** sus argumentos.

Ante lo **infundado** e **inoperantes** de los agravios estudiados, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos solo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.(...)

Lo anterior, para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación contenida en el parámetro de regularidad constitucional que integran los artículos 1, 2, apartado B, fracción IX, y apartado C, de la Constitución Federal, transitorio segundo, de su Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, así como 6 y 7 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, en su esfera de atribuciones, regule las reglas y el procedimiento de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Para ello, deberá iniciar el proceso legislativo correspondiente en el período de sesiones que se encuentre en curso o en el siguiente periodo ordinario, por conducto de la Cámara de Diputados y/o la Cámara de Senadores, además de consultar a los pueblos y comunidades indígenas de manera previa en la elaboración de la regulación respectiva, a fin de que la legislación tome en cuenta la opinión de los pueblos y comunidades indígenas mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que con ello se garantice la calidad democrática de su decisión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia del recurso competencia de esta Segunda Sala, se **CONFIRMA** la sentencia recurrida, por las consideraciones expuestas en la presente ejecutoria.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a Norma Angélica Garzón Martínez, Franco Morales Antonio y Jazmín Berenice Zárate Santos, contra la omisión del Congreso de la Unión, consistente en regular el derecho de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

AMPARO EN REVISIÓN 1144/2019

En términos de lo dispuesto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.