

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2017, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE ONCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE.

En el presente asunto, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez de diversas disposiciones del Decreto 503/2017, por el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

Aunque comparto el sentido y las consideraciones de la sentencia, me permito formular algunas aclaraciones.

En el considerando quinto, se invalida el artículo 83, párrafo segundo, de la ley impugnada que establece que los responsables en materia de protección de datos personales, deben promover acuerdos para ser auxiliados en la recepción, tramitación y entrega de respuestas a las solicitudes de información, específicamente en la lengua maya.

La invalidez decretada se sustenta en que excluye la posibilidad de llevar acuerdos para recibir y responder a solicitudes en otras lenguas indígenas, por lo que la norma es violatoria del principio de igualdad y no discriminación, respecto de personas que hablen una lengua distinta al castellano o al maya, por hacer distinción en otorgar un trato preferente en atención a la lengua/idioma que se use.

Comparto esa conclusión y las consideraciones que la sustentan; sin embargo, tal como lo manifesté al resolverse las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2018, 38/2016 y su acumulada 39/2016, y 47/2018 y su acumulada 48/2018, resueltas por el Pleno de este Tribunal en sesiones celebradas el dos de abril, tres y diez de junio, de dos mil diecinueve, respectivamente; en mi opinión, debía incorporarse a la resolución, la determinación de que no se cumplió con la consulta previa a las personas indígenas, reconocida en las convenciones de las que es parte el Estado Mexicano, así como en la Constitución, con sustento en las siguientes consideraciones.

La consulta previa a los pueblos indígenas ha sido abordada por diversos organismos internacionales, entre los que destacan los correspondientes al Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

La Organización Internacional del Trabajo adoptó en 1989 el “Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” en cuyo artículo 6º establece la obligación de los gobiernos de 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; establecer los medios para que puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; así como para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Además, prevé que las consultas de que se trata deben 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.

En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT se constituye en una de las principales normas internacionales en materia de consulta previa, al establecer dos elementos centrales:

1. El deber de los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas a través de instituciones representativas de éstos y,
2. La finalidad de las consultas llevadas a cabo mediante las directrices del Convenio, consistente en lograr consentimiento entre gobiernos y pueblos indígenas sobre las medidas planteadas por los primeros y que puedan afectar a los segundos.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio 169, el cual exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados respecto de los temas que los afectan.

Además, el derecho a la consulta previa también tiene como fuente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en septiembre de 2007, de la cual destaca la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas ante cualquier medida que pueda afectarlos.

En los artículos 18 y 19 dispone:

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

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

Asimismo, el Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos, el cual también es parte del Sistema de las Naciones Unidas¹ en su artículo 27 dispone que *“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.”*

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió la Observación General N° 23 en 1994, en la que desarrolló el alcance del artículo 27, afirmando que los derechos consagrados en dicho precepto sí implican el derecho de los grupos indígenas a participar en las decisiones que los afecten.²

¹ Adoptado a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976

² *“Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo.”*

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quien tiene entre sus funciones, el deber de investigar formas de superar los obstáculos existentes para proteger los derechos de los indígenas a través del desarrollo del concepto de consentimiento libre, previo e informado, establece que deben seguirse los siguientes criterios:

- (i) No debe haber coerción, intimidación ni manipulación;
- (ii) El consentimiento debe basarse en la buena fe;
- (iii) El consentimiento debe obtenerse con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades;
- (iv) El consentimiento debe obtenerse luego de proporcionar suficiente y amplia información comprensible y en el idioma del pueblo y,
- (v) El consentimiento debe obtenerse de las autoridades designadas por las mismas comunidades.

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

Además, el derecho a la consulta previa es consistente con el sentido de la reforma al artículo 2º constitucional, en la cual se reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, dignos de especial reconocimiento y protección.

En el apartado B, fracción IX, del artículo 2º, la Constitución indica que los pueblos indígenas tienen derecho a que se les consulte en los siguientes términos:

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.

(...)

A. ...

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2016**

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 vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

I. a VIII. ...

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.

(...).

Así, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal y en los estándares internacionales, considero que la sentencia debía referir que las autoridades debían llevar a cabo los correspondientes procedimientos de consulta a los pueblos indígenas, porque en el presente asunto, la porción normativa repercute en la protección a su derecho de acceso a la información, al establecerse la obligación a las responsables en la materia, de promover acuerdos con instituciones públicas especializadas, a efecto de ser auxiliadas en la recepción, trámite y respuesta a solicitudes de información en lenguas indígenas.

Esta propuesta resulta acorde con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas. He expresado reiteradamente que la exigencia de consulta previa ante la afectación que se produce con la emisión de un acto legislativo, debe ser prudencial y tomar en cuenta las circunstancias de cada caso y el contenido de las normas impugnadas.

Así en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 151/2017, expresé que el análisis de afectación, en mi opinión, no debe realizarse necesariamente de manera sistemática, sino precepto por precepto, de tal manera que se tenga claro que puedan llegar a dañarse los derechos e intereses de la comunidad indígena.

Estas son las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2016**

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

ACC

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.