

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 8 DE MARZO DE 2016**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
<b>31/2014</b>	<b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.  (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</b>	<b>3 A 59</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
MARTES 8 DE MARZO DE 2016**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario por favor denos cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 26 ordinaria, celebrada el lunes siete de marzo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra, señores Ministros, está a su consideración el acta con que nos han dado cuenta, si no hay observaciones ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA.**

Continuamos por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY PARA EL INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, Y EN VÍA DE CONSECUENCIA LA DEL ARTÍCULO 9º, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA “ASÍ COMO LAS QUE SE REFIERAN A ADECUACIONES DE NORMAS YA PREVISTAS” DE LA LEY DE CONSULTA INDÍGENA PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ.**

**TERCERO. LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS EN ESTE FALLO SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Antes de darle la palabra al señor Ministro Franco, pongo a su consideración los tres primeros considerandos, relativo el primero

a la competencia, el segundo a la oportunidad de la demanda y el tercero a la legitimación del promovente.

¿Alguna observación en estos tres primeros considerandos señora y señores Ministros? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS.**

Y respecto del considerando cuarto que trata las causas de improcedencia y sobreseimiento, está a su consideración. Quiere participar señor Ministro por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Hay una causa y quisiera decir como la interpreto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, en el considerando cuarto que corre de las fojas 7 y 8 del proyecto, se propone desestimar la única causa de improcedencia expuesta por el Poder Legislativo local en el sentido de que la disposición normativa es constitucional porque se emitió conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 9º de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, pues más que una causa de improcedencia se trata de un argumento para sostener la validez de la disposición impugnada cuyo estudio corresponde al fondo del asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A su consideración señora y señores Ministros, ¿no hay observaciones en este cuarto

considerando? ¿En votación económica se aprueba?  
**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADO ENTONCES EL CUARTO  
CONSIDERANDO.**

Continuamos con el considerando quinto que es sólo la expresión de los conceptos de invalidez y el sexto de los informes rendidos al respecto.

¿Alguna observación en los considerandos quinto y sexto? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS TAMBIÉN.**

Ahora, si es tan amable señor Ministro y respecto del fondo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. El considerando séptimo que ya estudia el fondo, que corre de las páginas, primero, 15 a 18 — está separado en dos apartados—. En este considerando se señala que el estudio del argumento relativo a la vulneración al derecho de consulta previa reconocido en el artículo 2º constitucional se realiza de manera preferente por tratarse de un aspecto que implica violación al procedimiento legislativo que le dio origen.

En este orden de ideas, se reitera el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, particularmente, en la controversia constitucional 32/2012, promovida por el Municipio de Cherán, fallada en sesión pública de veintinueve de mayo de dos mil catorce, en donde se concluyó que derivado del contenido del artículo 2º constitucional y lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en

Países Independientes, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho humano a ser consultados previamente mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente. Y en el considerando octavo, que corre de fojas 18 a 31, ya se entra al estudio preciso de la cuestión.

El proyecto que se somete a su consideración propone –aquí– declarar 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; lo anterior, dado que la porción normativa impugnada adicionó a la integración del Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso estatal, lo cual se realizó sin consultar previamente a las comunidades y pueblos indígenas de la entidad. Cuestión que afecta directamente a los pueblos indígenas del Estado, al ser dicho Consejo el órgano representativo de las comunidades, mediante el cual ejercen su derecho a participar en el diseño de las políticas públicas que se adoptarán por el Poder Ejecutivo local.

Al respecto, el Poder Legislativo local buscó justificar la validez de la disposición impugnada bajo el argumento de que el artículo 9º, fracción IV, de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, establece como excepción a la obligación de consulta previa a los casos en que se adecuan disposiciones normativas ya previstas, por lo que no estaba obligado a realizarlas, ya que la reforma impugnada fue una adecuación a lo dispuesto en el artículo 12, fracción IV, de la Ley

de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Por lo tanto, se propone extender la invalidez al artículo 9°, fracción IV, de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por lo que hace a la porción normativa: “así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas”, pues dicha disposición contiene una restricción al derecho de consulta previa que no puede establecerse en un ordenamiento distinto a la Constitución. Consecuentemente, al declarar la invalidez total 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 y, por extensión, la porción normativa señalada en la fracción IV del artículo 9° de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, se considera innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez planteados por el accionante.

Esto es *grosso modo* el planteamiento que presenta el proyecto a consideración del Pleno, señor Ministro Presidente, señora Ministra y señores Ministros y, obviamente, como en todos los casos, estaré atento a las observaciones o cuestionamientos que pueda haber sobre el proyecto que se les plantea. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Aunque el proyecto lo separa en dos considerandos –en realidad– el tema sustantivo general es el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. ¿Está a su consideración señora y señores Ministros? Por favor señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. En realidad es un tema de la mayor

importancia. Ciertamente no es la primera vez que este Pleno se pronuncia respecto de este asunto, lo hemos hecho en Sala a nivel de juicio de amparo, pero ciertamente es la primera vez que tengo ocasión de exponer mi punto de vista, y me parece pertinente porque es una circunstancia que vale la pena calificar si en todos los casos ha lugar a esta consulta o no.

He preparado una nota al respecto y quisiera compartirla con ustedes. El derecho a la consulta constituye un medio idóneo de garantía y protección del libre derecho a la libre determinación y participación de los pueblos y comunidades indígenas en asuntos públicos; no obstante, me parece que la pregunta que ahora debemos hacernos es: ¿en qué casos se debe garantizar el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas? Dicho cuestionamiento resulta de vital importancia, pues de la respuesta que brinde este Tribunal Pleno dependerá en un futuro gran parte de la validez constitucional de la actuación estatal.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe determinar si, conforme al texto constitucional y conforme a los estándares internacionales, las autoridades administrativas, legislativas, incluso, en el extremo judiciales, deben llevar a cabo procedimientos de consulta en todos aquellos casos en que sus actuaciones se encuentren referidos grupos indígenas. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido los parámetros al resolver el caso “ Pueblo Saramaka vs. Surinam”, donde determinó que las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos sobre sus condiciones de vida o de entorno.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como del Relator Especial sobre la

situación de los defensores de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, han identificado de forma enunciativa una serie de situaciones genéricas consideradas como impacto significativo para los grupos indígenas, tales como: 1. La pérdida de territorios y tierra tradicional; 2. El Desalojo de sus tierras; 3. Posible reasentamiento; 4. Agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5. Destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6. Desorganización social y comunitaria; 7. Impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.

Por tanto, es posible concluir que la obligación de llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe ser cumplida únicamente en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda afectar directamente la vida o entorno de los grupos indígenas respectivos y no así en todos los casos en que estén o puedan verse implicados grupos indígenas.

Asimismo, debo señalar que el estándar de impacto significativo ya ha sido adoptado en el ordenamiento jurídico nacional, específicamente en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, establece en la fracción VI de su artículo 3, que dicha Comisión Nacional –la cual es autoridad competente en materia de consulta indígena– debe consultar a las comunidades indígenas cuando se promuevan proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y entorno.

Asimismo, el propio Relator del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su informe sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2009, señaló: “Sería irrealista decir que el deber de los Estados de celebrar consultas directamente con los pueblos

indígenas mediante procedimientos especiales y diferenciados se aplica literalmente, en el sentido más amplio, siempre que una decisión del Estado pueda afectarlos, ya que prácticamente toda decisión legislativa y administrativa que adopte un Estado puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas del Estado, al igual que al resto de la población”.

Por tanto, creo que es posible concluir que, tanto nuestra legislación como los estándares internacionales en materia de derechos indígenas, son uniformes al considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe atender al impacto significativo, al cual obliga a la autoridad no sólo a identificar y analizar en cada caso concreto, sino también exige la realización de una investigación 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 OIT, así como los desarrollados por la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Finalmente, –para robustecer mi opinión– quisiera señalar que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó el estándar del impacto significativo al resolver los amparos en revisión 198/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015, en los cuales se determinó que, tratándose de garantía en materia de consulta indígena, las autoridades deben atender al 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 que he señalado anteriormente.

Una vez expuesto lo anterior y por lo que respecta al caso concreto, considero que la reforma al artículo impugnado no constituye una medida que pueda impactar significativamente en la vida o entorno de los grupos indígenas del Estado de San Luis Potosí.

De conformidad con la ley que estamos analizando, el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí está conformado por diversos órganos internos, entre los que destaca –para efectos del presente asunto– el Consejo Consultivo el cual está conformado por ciudadanos con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena, que son propuestos por los mismas comunidades indígenas del Estado.

No obstante, el veintinueve de mayo de dos mil catorce se publicó la reforma al artículo 27 de la citada ley, que regula la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo, donde se agregó un quinto párrafo para establecer que, además, de los ciudadanos propuestos por las comunidades indígenas, el Consejo Consultivo también sería integrado por los Diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado.

Por otra parte, las facultades del Consejo Consultivo del instituto son las correspondientes a un órgano asesor, por lo que sus atribuciones se limitan estrictamente a proponer, coadyuvar y asesorar al instituto en materia de cultura y derechos indígenas, condicionando a la mayoría de sus facultades a la actuación de los demás órganos internos del instituto, o bien, al de los poderes del Estado.

Por lo anterior, es posible concluir que las acciones realizadas por el Consejo Consultivo no podrían tener un impacto directo en

el goce o ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, ya que sus atribuciones no representan una intromisión en la libertad de decisión o participación de las comunidades indígenas en asuntos públicos; por tanto, considero que el hecho de que el legislador local haya incorporado al Consejo a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso local, no puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los indígenas de San Luis Potosí.

No ignoro el contenido de la fracción IV del artículo 9º de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí; sin embargo, el mismo artículo señala limitaciones específicas a los procesos de consulta indígena cuando se trate de leyes en materia fiscal o presupuestaria, cuando se refieran a adecuaciones de normas ya previstas o cuando sean notoriamente improcedentes.

En el caso que nos ocupa —como ya lo he expuesto— no se configura un impacto significativo, por lo que estamos ante una consulta notoriamente improcedente.

En otro orden de ideas, también considero el hecho que el legislador haya previsto la incorporación de los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas en el citado Consejo Consultivo, permite que sus integrantes puedan tener un medio más efectivo de comunicación entre sus comunidades y el Congreso local, por lo que, más allá de constituir una intromisión en sus derechos, debe considerarse como una vía eficiente para la promoción y protección de los mismos, permitiendo el diálogo permanente entre las comunidades indígenas y los Poderes del Estado.

Finalmente, sostengo que la norma impugnada no establece una medida que pueda generar un impacto significativo en la vida y

entorno de las comunidades indígenas de la entidad. En consecuencia, en el caso concreto no es necesario que se realice o se agote una consulta a los pueblos indígenas para la emisión de la reforma al artículo impugnado.

Bajo esta tesitura, considero que no debe invalidarse el artículo impugnado y, en consecuencia, tampoco debe declararse inconstitucional la fracción IV del artículo 9º de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, como lo propone el proyecto. Es cuanto señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Medina Mora. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que lo que acaba de plantear el señor Ministro Medina Mora es muy interesante porque nos lleva a dos problemas que me parece que hay que distinguir: Uno es el tema del estándar, bajo el cual nos vamos a acercar al tema de las consultas, y –dos– al tema orgánico concreto del presente asunto.

En cuanto se refiere al estándar —nos dice el señor Ministro Medina Mora, y tiene toda la razón, en las decisiones de la Corte Interamericana y de esta propia Suprema Corte— que lo que tenemos que apreciar es si se da o no una condición de impacto significativo, si no se diera una condición de impacto significativo, pues realmente resultaría ocioso que los municipios o cualquier otro ente promoviera una acción, una controversia, en fin, lo que fuera, para efectos de saber si fueron o no respetados sus derechos humanos.

Entonces, me parece importante que haya puesto él de manifiesto este aspecto. Coincido con el tema del impacto significativo en cuanto a estándar de aproximación a estos casos, pero difiero respecto de lo que acaba de decir el señor Ministro Medina Mora en cuanto a si se da o no el impacto significativo en este caso; para él no se da porque las normas de carácter orgánico y procedimental que estamos analizando, en particular el artículo 27, la otra determinación del artículo 9º es por efectos, me voy a concentrar por el momento en el artículo 27 porque el otro viene como lo planteó el proyecto del señor Ministro Franco, sólo por efectos.

En la ley que estamos analizando, la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, en el artículo 4º se dice que: “El Instituto tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, gestionar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas transversales para el desarrollo humano, social, integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos, 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 9º de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí”.

Entonces, el instituto es una denominación genérica que en el artículo 9º nos describe cuál es su composición —vamos a decirlo así— orgánica particular, y distingue entre distintos órganos; la fracción I habla de los órganos de gobierno, en los cuales alude a la Junta Directiva; en la fracción II a los órganos de dirección —se refiere a la Dirección General—; en la fracción III a los órganos de carácter consultivo —donde se refiere al Consejo Consultivo—, y en la fracción IV a los órganos de operación; va desarrollando la ley, creo que con buena técnica

legislativa cada uno de estos elementos y, en el capítulo IV desarrolla lo que es un consejo consultivo.

Creo que más allá de la denominación “Consultivo” el Consejo tiene funciones sustantivas, no me parece que simplemente esté allí para dar consejo o recomendación al instituto o a sus autoridades a las que acabo de señalar.

En el artículo 26 nos define que el Instituto contará con un Consejo que funcionará como órgano asesor en materia de cultura y derechos indígenas; –aquí hay una primera definición– y como promotor de las acciones del Instituto; creo que hay una función –insisto– no sólo de asesoría, sino una función de promoción.

En el artículo 27 –que es justamente el que estamos analizando– nos dice cómo es que este órgano se integra, y en el artículo 30 nos dice cuáles son las funciones del Consejo Consultivo: “I. Asesorar a la Junta Directiva, y al Director del Instituto, en la formulación de políticas, planes y programas que les competen de conformidad con la Ley; II. Proponer medidas para impulsar y favorecer la participación de los sectores interesados; III. Proponer mecanismos para apoyar la formación y el fortalecimiento de la asociación de comunidades a nivel municipal, –etcétera–; IV. Proponer y dar seguimiento a las políticas, programas, proyectos, indicadores y acciones que emprenda el Instituto; V. Atender las solicitudes de consulta o asesoría que le formulen la Junta Directiva, o el Director del Instituto; VI. Hacer llegar en todo tiempo al Instituto, para su atención, la información y planteamiento de problemas concretos; VII. Coadyuvar con la Junta Directiva en la formulación de los indicadores de desempeño del Instituto; y VIII. Promover las

acciones del Instituto en los municipios de origen y contribuir en la cultura del respeto al derecho a la diferencia cultural”.

Lo que quiero decir es que, con independencia de que este se llama un “Consejo Consultivo”, me parece que tiene funciones sustantivas respecto de la política del Estado de San Luis Potosí en relación con pueblos, comunidades e indígenas, en lo individual; consecuentemente, me parece que lo que haga el Consejo Consultivo –que es el planteamiento que nos está haciendo el señor Ministro Medina Mora– es relevante para la definición de la política, y es relevante para la definición de los indicadores y es relevante para la identificación y la realización de acciones concretas.

Creo que si los pueblos y comunidades, más allá de la importancia de la fracción concreta que estamos analizando del artículo 27, que puede ser, por lo demás, bastante intrascendente o trascendente que se integren los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Legislatura del Estado, creo que hay un vicio de procedimiento porque –a mi parecer– el instituto y su Consejo Consultivo, en particular, están realizando funciones de carácter sustantivo respecto de ese punto y, por lo demás, en ese sentido, coincidiría con el proyecto.

Creo que esto que dice el señor Ministro Medina Mora valdría la pena –si le parece bien al Ministro Franco– que se agregara al proyecto para, precisamente, puntualizar, creo que está bien el proyecto, que hay una afectación y creo que se puede dar en estas condiciones por los supuestos orgánicos, particulares que puede realizar el Consejo Directivo –insisto– que no es un órgano de mera consulta ni creo que sea trivial lo que hace en

términos de la formación y ejecución de la política indígena en el Estado de San Luis Potosí. Por eso, estoy –sólo en el artículo 27, después entraremos a la extensión de efectos– de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Comparto el sentido del proyecto, me aparto de algunas consideraciones, lo haré en un voto concurrente, pero me parece que la consulta debe ser previa, libre, con la finalidad de llegar a un acuerdo, culturalmente adecuada y de buena fe. Me parece que el proyecto omite algunos de estos calificativos de la consulta, y me gustaría dejar claro que la participación indígena no necesariamente se sustituye por el Consejo Consultivo, es decir, –es como una especie de genérico– sé que el proyecto no va por ahí, pero quizá en un concurrente aclararía esa posición.

En cuanto al estándar de que debe de ser –como dijo el Ministro Medina Mora– de manera significativa, me parece que el artículo 6, punto 1, del Convenio de la OIT es muy claro, dice que la afectación debe ser directa, no significativa; en ese sentido, en caso de incorporarse ese criterio me apartaría de ese estándar; me parece que la calificación expresa del Convenio en el 6, punto 1, es afectación directa, en este caso, hay claramente una afectación directa. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. A su consideración. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Si no hay ninguna otra intervención, con mucho gusto señor Presidente. Me parece muy interesante, creo que –de alguna manera– refleja la congruencia en una posición que ya ha sostenido el Ministro Medina Mora, lo expresado.

Voy por partes. En relación a lo que mencionaba, me parece que habría que distinguir, por supuesto, estoy convencido de que hay una afectación directa, y no sólo eso, significativa porque se recompone el Consejo, de manera que, inclusive, va en contra de lo que originariamente se planteó al establecerse y expedirse la ley.

Si ustedes ven a fojas 23 del proyecto, en donde se transcribe la exposición de motivos que dio origen a la ley, se dice en los últimos párrafos; en primer lugar, hay una Junta Directiva, hay que distinguir y hay un Consejo Consultivo a la ley, y en relación al Consejo creo que no hay duda cuál fue la intención del legislador al crearlo; leo dos párrafos muy breves: “Con el propósito de incentivar la participación de las diferentes etnias en su estructura, cuenta con un órgano consultivo en el que participarán representantes indígenas de las regiones del Estado, electos mediante procedimientos abiertos, con representaciones de las comunidades.

El Consejo Consultivo se conforma por 24 representantes indígenas electos mediante sus sistemas normativos, que fungen como asesores del Instituto y además son promotores facilitadores de las acciones que éste emprenda”.

No hay duda que el objetivo era –precisamente– que en este órgano estuvieran representantes de las comunidades indígenas, y si ustedes lo ven, no había en la idea original, la posibilidad de

incorporar a funcionarios u otros representantes dentro de esa lógica; consecuentemente, me parece que para haber introducido la reforma que se introdujo tenía que haberse hecho la consulta, dado que ellos tenían un consejo en donde estaban representados directamente a través, inclusive, de elecciones en sus propias comunidades.

Por lo tanto, —con el mayor respeto y sé que ha sido una posición que ha reflejado el Ministro Medina Mora en otras ocasiones— creo que en este caso hay una afectación directa —como lo señalaba el Ministro Alfredo Gutiérrez— en relación a un órgano que fue creado y constituido precisamente para que ahí se vieran representados, y también creo que, como mencionaba el Ministro Cossío, no estimé que esto fuera necesario porque me parece que es un tema de reforzamiento, las funciones que tiene el órgano, —para mí— lo importante es la naturaleza del órgano, la finalidad del órgano dentro de esta ley que es, precisamente para promover la participación indígena y tener en cuenta su voz en las decisiones que se toman.

Por estas razones, —respetuosamente— sostendría el proyecto; no tendría inconveniente en hacer una mención a las facultades que tiene el órgano —insisto, en mi opinión— lo sustancial es si con esto hubo una afectación, no me estoy pronunciando porque puedan o no incorporarse a ese órgano, sean legisladores o sean expertos, etcétera, lo que sostendré porque creo que es lo que, además, este Pleno ha ya definido con claridad, es que en estos casos se requiere de la consulta previa para hacer la reforma. Consecuentemente, en este punto sostendría el proyecto —insisto— con alguna mención específica a lo que planteó el Ministro Cossío, que lo entiendo como un argumento de refuerzo.

En cuanto a lo que mencionaba el Ministro Alfredo Gutiérrez, entiendo que él tiene algunos argumentos personales que vaciaría en un voto concurrente, y en cuanto a la falta de alguno de los elementos del estándar que él mencionó, me parece que están o deberían estar, —yo lo revisaría— de ser el caso, lo incorporaría procurando evitar esa parte de la inconformidad porque estoy de acuerdo en que esos son los elementos que deben constituir el estándar, entonces, no tendría ninguna objeción en este sentido. Esta sería mi posición como ponente señor Ministro Presidente, respetando, por supuesto, totalmente las opiniones disidentes, como lo manifesté al principio, y estas son las razones que doy para dar respuesta a la objeción y por qué seguiré sosteniendo el proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Nada más quisiera hacer una observación al señor Ministro ponente porque este asunto se sustenta, entre otros, o nada más en la controversia constitucional 32/2012 de Cherán, pero ahí se señaló que el fundamento para esta consulta estaba en el Convenio 169 de la OIT; sin embargo, posteriormente en la acción de inconstitucionalidad 83/2015, también del Estado de Oaxaca, se señaló que había, además de este Convenio, una disposición claramente establecida en el 2º constitucional, que también le da sustento a la consulta; nada más quisiera sugerir que se pusiera también este argumento que se sostuvo en esta acción de inconstitucionalidad 83/2015 que, además, se votó por unanimidad de diez votos en esa ocasión.

Y la segunda cosa que se propone, es la invalidez por extensión del artículo 9º, lo hemos acostumbrado ya últimamente para que se haga a manera de los efectos de la resolución de una manera posterior; primero, nos avocaríamos nada más a la inconstitucionalidad de esta norma respecto de los argumentos

planteados y podríamos verlo ya como efecto de la sentencia, en su caso. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No tengo ningún inconveniente, precisamente en la introducción que hice quise salvar mi omisión al mencionar que se estaba – principalmente– señalando pero, efectivamente, tenemos esta otra acción que con mucho gusto incorporaría como precedente, y también –siguiendo la metodología que hemos adoptado– no tengo inconveniente en que veamos la invalidez por extensión en la parte de los efectos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. No pensaba hacer uso de la palabra porque realmente vengo de acuerdo con el proyecto, salvo algunas consideraciones adicionales que haré valer en un voto concurrente, que coinciden, en parte, con lo que decía el señor Ministro Gutiérrez en el sentido de agregar los elementos que constituyen una auténtica consulta y que, por lo demás, los hemos venido desarrollando en precedentes, tanto en la Segunda como en la Primera Salas, que no tendría caso ahora repetirlos y ahondar en ellos; pero me llamó mucho la atención la intervención del señor Ministro Medina Mora y no quisiera dejar de referirme a ella, sobre todo porque el tema –como lo ha planteado– no se nos había presentado en el Pleno como tal, quizás en la Segunda Sala ya habían discutido este enfoque.

Creo, en primer lugar, que el Convenio de la OIT y, por supuesto que este derecho —como ya lo dijo el señor Ministro Presidente— también tiene su fundamento en el artículo 2º

constitucional, en el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, se refiere a medidas legislativas o administrativas que afecten directamente a los pueblos indígenas; y creo que este derecho –efectivamente– debe verse en cada caso concreto, pero creo que tiene diferencias entre medidas administrativas, con las cuales se puede ver este impacto significativo, –por ejemplo– en materia ambiental puede haber ciertas medidas de acción o por omisión que afecten el medio ambiente y que afecten eventualmente el entorno de los pueblos y comunidades indígenas, y creo que aquí sería indispensable hacer un estudio si se está afectando de manera significativa a los pueblos indígenas; pero cuando se trata de una reforma, de una ley que, precisamente regula el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, me parece que las reformas a la integración de este órgano sí afectan directamente a los pueblos indígenas, e incluso, si asumiéramos el tema de la afectación significativa, me parece que sí es una afectación relevante, y que en este tipo de situaciones siempre se le tiene que dar la consulta previa a los pueblos indígenas.

Creo que cualquier regulación legislativa que se refiera a los pueblos indígenas necesita una consulta previa, no así alguna otra ley, en otra materia, que indirecta o mediatamente pudiera afectar a los pueblos indígenas, pero creo que cuando se refiere a la legislación que se aplica a este tipo de pueblos o comunidades, –insisto– me parece que se justifica plenamente la consulta previa, y que el carácter instrumental de ella hace que si no se cumple con la consulta sea inconstitucional la norma que emana de un proceso legislativo, cuando –además– tiene mucha lógica porque de lo que se trata es, precisamente, de entender la diferencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas que normalmente –además– no tienen una participación directa o al

menos significativa en la política partidaria, y que puedan tener esta posibilidad de que cuando se vaya a legislar sobre sus derechos, sobre su situación, deban ser consultados necesariamente.

De tal suerte que, –salvo con algunas diferencias argumentativas que haré valer en un voto concurrente– estoy de acuerdo con el proyecto y, –respetuosamente– me parece que, incluso, si retomamos el elemento de afectación significativa en este asunto, sí se da, no tanto por la trascendencia de la norma vista de forma aislada, sino por la materia propiamente de la ley que está reformando. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Me parece que es muy interesante el –digamos– partir el tema en los dos puntos que propuso el Ministro Cossío; es decir, primero, ¿cuál va a ser la posición del Pleno de la Suprema Corte respecto a normas orgánicas, legislativas o reglamentarias que crean este tipo de instituciones? Y, en segundo, ¿cuál es el impacto de la obligación o el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados conforme al Convenio 169?, y, en tercero, ¿qué pasa con el caso concreto?

En el primer punto, no me queda la menor duda que es una potestad del Estado Mexicano en sus distintos niveles de gobierno; es decir, la Legislatura Federal, las Legislaturas locales, incluso, yo diría los Ejecutivos –federal o locales– de establecer estructuras, de crear instituciones que tiendan a asegurar la congruencia en la transversalidad de las distintas acciones, obras, subsidios, etcétera, que van destinados a las

comunidades indígenas, en este caso y que, por lo tanto, me parece que entra en la potestad del Estado.

No veo cómo impedir a un Ejecutivo, a un gobernador, al Presidente de la República, vía reglamentaria, crear una subsecretaría de asuntos indígenas, y más aún, que en ese caso tenga que hacer una consulta a las comunidades indígenas cuando la subsecretaría tenga –precisamente– como efecto lograr una coordinación, evitar la dispersión de recursos y, en fin, tener una política unificada y transversal en esa materia; por lo tanto, en el primer punto, creo que no toda norma tiene que ser consultable.

En el caso concreto, me llama mucho la atención porque se citaron aquí las facultades del Consejo Consultivo, pero si vemos también las facultades del Instituto *per se*, me parece que estamos en un caso –precisamente– de una institución que tiende, –como lo dijo el Ministro Cossío– si leo el primer párrafo del 4º. “El Instituto tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, gestionar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas transversales para el desarrollo humano, social, integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos, 2o. de la Constitución Política”. –Para mí– esto está dirigido al interior de la administración, y si después analizamos cada una de las distintas atribuciones que se dan en el propio artículo, propone al Ejecutivo el diseño de la política estatal dirigido a lograr la igualdad de oportunidades y derechos de acuerdo a la legislación y los planes.

Después nos dice: “IV. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y

federal, las cuales deberán consultar al Instituto, en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; V. Impulsar la vinculación de los lineamientos del Programa Anual del Instituto con los de cada dependencia y entidad; IX. Realizar estudios e investigaciones en forma permanente para instrumentar políticas públicas, – etcétera–; VII. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de programas, proyectos y acciones gubernamentales que transversalmente conduzcan al desarrollo humano, social, integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

En esta tesitura, me parece que el instituto cuente con un Consejo Consultivo, en donde el legislador, efectivamente, le da a los pueblos y comunidades, el derecho de proponer a los miembros, pero que luego una reforma adicione la participación de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso, me parece que no hay una afectación, y ni siquiera diría significativa o no, – en realidad– me parece que considerar lo contrario, sería alejarnos del espíritu del Convenio 169.

Lo que el Convenio 169 prevé al instituir esa obligación de los Estados signatarios de consultar en las acciones legislativas y administrativas, es que no se tomen desde el escritorio de una secretaría un programa de subsidios, un programa comunitario, un programa educativo, un programa de salud dirigidos a esas comunidades sin consultarlas. El que se defina una obra pública en territorios de las comunidades y pueblos indígenas sin consultarlos, como se hacía frecuentemente; es decir, cada una de las acciones, llámese –insisto– política pública, obra pública, subsidio, acción comunitaria, acción de salud, acción educativa dirigida, desde luego que debe ser consultada, pero el hecho de que exista un instituto orgánico establecido por una entidad federativa para, precisamente, asegurar una coordinación de

todas estas políticas con un Consejo Consultivo, efectivamente, que mayoritariamente está integrado por quienes propongan las comunidades indígenas, pero que luego sume a los diputados miembros de la Comisión, no me parece que afecte —yo no diría significativamente— a la comunidad indígena en su conjunto.

Muy distinto hubiera sido que, tocando el primer párrafo del 27, la Legislatura modificara la manera de la elección de las personas propuestas por las comunidades indígenas, entonces sí, me parecería que hay una afectación directa.

Creo que no hay un monopolio en favor de ninguna comunidad en la participación de una institución orgánica que, precisamente, esté hecha para armonizar esas políticas públicas. Por eso, creo que aquí no prevalece esta obligación de consulta respecto a este instituto. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. De nueva cuenta es muy interesante y es una posición —digamos— que provoca la reflexión; sin embargo, seguiré sosteniendo el proyecto porque creo que la propia Constitución obliga a la participación de las comunidades y pueblos indígenas.

El apartado B del artículo 2º de la Constitución no deja lugar a dudas, señala: “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”.

Consecuentemente, la propia Constitución establece que, esas instituciones deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos y comunidades indígenas.

Luego entonces, si en una ley estatal, en uso de su libertad configurativa, en el ámbito que la tiene, pero sujeto a lo que dice la Constitución, se crea una ley que es específicamente —como su nombre lo indica— para el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí, y como lo dije en mi intervención pasada, distingue entre lo que es su junta directiva, en donde no hay participación —como lo pueden ver— porque se refiere, precisamente, a la parte orgánica que le corresponde al Estado de San Luis Potosí para llevar a cabo esto, de un Consejo Consultivo, que tiene como objetivo fundamental y originalmente único —como lo señalé— que hubiera una participación de las comunidades y pueblos indígenas a través de representantes.

Consecuentemente, este es el ámbito que el legislador local, —y no nos hemos metido en otras cuestiones porque no están planteadas—, es el ámbito en donde el legislador estatal está cumpliendo con esta parte de diseñadas y operadas conjuntamente con ellas, porque si ustedes se fijan en el artículo que se refiere —precisamente— a lo que corresponde al consejo, el artículo 26 dice: “El Instituto cuenta con un Consejo Consultivo que funciona —y esto lo señalé adicionalmente a lo que mencionaba el señor Ministro Cossío— como órgano asesor en materia de cultura y derechos indígenas; y como promotor de las acciones del Instituto”. Luego entonces, por supuesto que tiene

como objetivo el que puedan participar y colaborar en todas las acciones que tiene el instituto.

Consecuentemente, por estas razones, –insisto– seguiré respetando las opiniones que se han vertido, seguiré manteniendo el proyecto con las adiciones que he aceptado introducir, señor Ministro Presidente, señora Ministra, señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Únicamente para precisar, me parece que la adición al artículo 27 no va contra el precepto constitucional que acaba de ser leído, porque el instituto sigue siendo una institución en donde participan conjuntamente las autoridades y los pueblos indígenas y, segundo, tampoco significa que en la aplicación, –insisto– ya concreta de las distintas políticas, acciones, obras, etcétera, no se deba consultar a las comunidades indígenas; una de las atribuciones que me faltó leer es, precisamente, que el instituto diseñó –pero en el marco del consejo consultivo–: “un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades y representantes de las comunidades indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo”. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Laynez. Está a su consideración señores Ministros. Tomamos la votación entonces, por favor, respecto de la inconstitucionalidad planteada en el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto, anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto modificado, también anunciando voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado y anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con reserva de voto una vez que pueda revisar el engrose.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, con anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y reserva para, en su caso, formular voto del señor Ministro Pardo Rebolledo, voto en contra de los señores Ministros Medina Mora y Laynez Potisek.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CON ESTA VOTACIÓN QUEDA ENTONCES POR DECLARAR LA INVALIDEZ DEL PRECEPTO COMBATIDO EN ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Y continuaríamos con el efecto que propone el señor Ministro Franco respecto del artículo 9° de esta misma disposición.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Sí señor Ministro Presidente. Atendiendo a la solicitud razonable y aceptada de mi parte de esto, incorporarlo en un capítulo de efectos, se propondría entonces, extender la invalidez al artículo 9°, fracción IV, de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por lo que hace a la porción normativa, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, pues dicha disposición contiene una restricción que debería estar en la Constitución, en todo caso. Este es el planteamiento muy concreto señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con la extensión en la parte que la prevé, –que acaba de señalar el señor Ministro Franco– pero creo que lo que deberíamos de invalidar es la fracción IV en su totalidad, ¿por qué razón?, porque no hay ninguna disposición constitucional, ni ninguna disposición en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que acote las materias respecto de las cuales se pueden hacer consultas a los indígenas en aquellos asuntos en que se les afecte, como acabamos de definir.

El artículo 35 de la Constitución, –que me supongo es de donde tomó el legislador de San Luis Potosí el parámetro– en su fracción VIII dispone: “son derechos del ciudadano, votar en los

consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, a los que se sujetarán a lo siguiente”.

Lo que se determina aquí son las formas de llevar a cabo las consultas en el ámbito federal con participación del Presidente de la República y del Congreso de la Unión, del Instituto Nacional Electoral y de nosotros mismos en la calificación de las preguntas; pero me parece que la restricción de contenidos que tiene el artículo 35, en su fracción VIII no alcanza a determinar o a exceptuar la posibilidad de hacer consultas respecto de pueblos, comunidades indígenas en lo individual; no encuentro cuál sería el fundamento para el legislador del Estado de San Luis Potosí de llevar a cabo esta restricción, y creo que no le alcanza con su atribución de libre configuración para determinar que no pueden someterse a estas consultas en materia indígena cuando las materias sean fiscal o presupuestaria; y también me parece que cuando sean notoriamente improcedentes, pues claro, pero eso me parece que es un problema que se califica una vez que la consulta se ha presentado, no de antemano se dice: serán objeto de consulta todas éstas, menos las que sean improcedentes, evidentemente, pero eso me parece que es una condición procedimental y no es una condición donde –de entrada– esté cerrando la puerta.

De esa forma, votaré de acuerdo con el proyecto, pero no sólo por la invalidez de las que se refieran a las adecuaciones de normas ya previstas, con lo cual prácticamente está dejando una situación hacia futuro, sino por la invalidez completa de la fracción IV del artículo 9º que está extendiendo el señor Ministro Franco, –insisto– porque no encuentro el fundamento constitucional para en materia indígena llevar a cabo esta –muy peculiar– restricción a las condiciones de consulta. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Pérez Dayán por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que el examen que se practique de forma individual al texto que por extensión de efectos se pretende nulificar, difícilmente podría –luego de aceptar la invalidez del artículo que ya se resolvió– subsistir en la medida en que –de alguna manera– restringe la posibilidad de consultar a los pueblos indígenas con la mera modificación de una norma.

Por lógica evidente, habrá normas que se reformen y que pudieran no tener un impacto significativo y esto quedaría a la ponderación o no de la consulta, pero generalizar que toda reforma de una disposición ya existente evitaría la necesidad de hacer una consulta, me llevaría –sin duda– a pensar que esto vulnera el principio general de participación que se ha querido dar a los pueblos indígenas en la medida en que, toda reforma puede implicar cambios superficiales o cambios profundos, generalizar en esta disposición que toda reforma no sería motivo de consulta, llevaría necesariamente a un extremo completamente diferente del que se pretendió desde el texto constitucional.

Sin embargo, el caso me permite traer a conocimiento del Pleno un tema que aún no ha sido completa y absolutamente definido pero que, por lo general, cuando se aborda da lugar a criterios distantes unos de otros, y me refiero a la posibilidad de aplicar la fracción IV del artículo 41 que faculta a esta Suprema Corte a que, cuando sea declarado en la sentencia la invalidez de una norma general, sus efectos deban extenderse a todas aquellas normas cuya validez depende de la propia norma invalidada, y es que en esto creo conveniente dar una orientación definitiva por

parte de este Tribunal Pleno a las facultades que se desprenden de la ley –no de la Constitución– sobre una base extensiva, pero siempre necesariamente vinculada a una relación causal, me explico. Cuando el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, permite a este Tribunal Pleno extender los efectos, necesariamente está entendiendo que hay una relación de norma fuente a norma consecuente, esto es, la segunda no podría existir si no existe la primera; esto de cualquier manera impacta a la temporalidad, pues no podríamos hablar de una norma consecuente si no existe una norma fuente. Si estamos en tiempo para combatir una norma fuente, pues la Constitución da una temporalidad para ejercitar una acción de inconstitucionalidad, por consecuencia lógica en una ruta crítica la norma que siguió a esta norma fuente —que es su consecuente— también estaría en tiempo.

El caso concreto ha planteado la posibilidad de declarar la invalidez de una norma que ya existía en la ley, en la que se apoya el propio proyecto, esto es, la disposición combatida que es el artículo 9º, dice: “Serán objeto obligado de consulta: IV. Las iniciativas de Ley o de reforma de Ley en materia indígena, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, o cuando sean notoriamente improcedentes”.

Esta disposición se agregó a la ley que la contiene, el seis de octubre de dos mil doce, por esta circunstancia mi duda quedaría: ¿es esta disposición la que depende de la validez de la primera?

Hace poco tuvimos un ejercicio que nos permitiría ilustrar —de manera muy significativa— lo que es la relación de norma fuente a norma consecuente.

A propósito de una ley que busca prevenir ciertas conductas en materia de espectro autista, el primer argumento de defensa se hizo sobre el artículo que establecía un certificado de habilidad; si éste alcanza una votación —como en el caso lo fue— suficiente para declarar su invalidez, como norma fuente tiene que traer como consecuencia la invalidez de todas aquellas normas que, a propósito de ésta, se desarrollan en torno al mismo; por ello es que cuando se decía: “para presentar una solicitud se deberá acompañar el certificado de habilidad”, obviamente esta norma era consecuente de la primera; existe certificado de habilidad, la propia norma va desarrollando supuestos en los que cobra vigencia este certificado de habilidad, lo hacía para determinadas circunstancias que la autoridad podía exigir, lo hacía para justificar o excluir la responsabilidad de un patrón en no contratar a alguien que presentara espectro autista, pero necesariamente las dos dependían de la primera, y es que bajo una relación lógica no podría pensarse que si son dependientes de la primera existieran antes que ésta, por eso creo que el real entendimiento de la fracción IV del artículo 41 al establecer que la invalidez debe extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, participa de esta secuencia o ruta crítica, en donde la norma fuente es desaparecida, y todas aquellas que se apoyaron en ésta, así lo serán por la extensión de los efectos, parecería difícil entender que desaparecida la norma fuente, las consecuentes siguieran estableciendo alguna carga que ya hubiere caído por sus propios méritos, en la medida en que las que la justifica ya no existe.

Es esto lo que me lleva a reflexionar si es posible que pudiéremos anular una disposición cuya data es dos años anterior y que, además, no encuentro la posibilidad de que su validez dependa de la que invalidamos; por el contrario, la permisibilidad que tuvo el Congreso para llegar a no consultar se

apoyó en esta disposición, mas no quiere decir que porque ésta haya sido el fundamento del Congreso para no consultar, pudiéramos asegurar que esta validez depende de la que acabamos de anular. Creo que el punto da oportunidad a definir algo que con frecuencia escapa del razonamiento, no dudo, –de verdad– analizando el contenido normativo de la disposición cuya invalidez se quiere decretar por vía de la consecuencia, lo resulte, esto es, contraria al texto constitucional, mas si ese fuera el supuesto, entonces estaríamos habilitados para revisar toda la ley y encontrar en todos aquellos casos en donde hubiere cualquier tipo de determinación que sobre esta materia violara la Constitución; de ahí que me genera dudas importantes la posibilidad que tenga este Tribunal Pleno para que por efecto extensivo se declare la invalidez de una norma cuya temporalidad –desde luego– difiere de la actual, y más aún, encontrando la relación norma fuente y norma consecuente, no podría afirmar que el artículo 27 –que ha sido invalidado en la porción normativa que integró al Consejo Consultivo a los diputados de la Comisión– sea el fundamento de la disposición que se elimina, pudiéramos, incluso, decir: tienen sólo una relación de fundamentación para que la autoridad haga, mas nunca una dependencia tal que por anular el 27, incongruentemente tendría que subsistir el 9º; esta es una duda que me surge, y de pronto, no alcanzaría a justificarla, si consideramos que la primera norma fue de seis de octubre de dos mil doce, no fue combatida en los treinta días que se establece para ello en la Constitución y, en esta medida, si no se da esta valoración de norma fuente, norma consecuente, me sentiría apretado en determinar que también debe excluirse del orden normativo local. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Vamos a hacer un pequeño receso para regresar a dar la palabra

a la señora Ministra Piña, al señor Ministro Cossío y a quien considere necesario hacerlo. Vamos a un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión.

Tiene la palabra la señora Ministra Piña por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. En la misma temática sobre los efectos que se están proponiendo en el proyecto, en la página 29, decimos: “Dicha invalidez se extiende al artículo 9º, fracción IV, de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, por lo que hace a la porción normativa, ‘así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas,’ que limita las materias y ocasiones en que es obligatorio respetar el derecho humano de las comunidades indígenas a ser consultadas previamente, en términos de lo establecido por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 53/2010”.

En esta jurisprudencia, se establece que hay ciertas condiciones necesarias para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida y, entre estos criterios, son los siguientes: el jerárquico o vertical, el material u horizontal, el sistemático, el temporal y el de generalidad.

Ahora, en el presente asunto lo que ya se declaró inválido, fue la porción normativa del artículo 27, en cuanto decía: “Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión

de Asuntos Indígenas del Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí”.

Este contenido fue declarado inválido porque no se había efectuado previamente una consulta, pero esa es la razón de la invalidez, el contenido mismo, según los criterios que se ha establecido en esta tesis del Tribunal Pleno, es lo que tiene que estar relacionado con las normas que se declaran inválidas.

Entonces, en principio, no encontraría en qué supuesto se daría para ser extensiva una porción normativa que no tiene ninguna relación con el contenido de lo que estamos declarando inválido, más que la razón, que fue que no se había realizado la consulta, pero el contenido mismo, que es a lo que se va a extender los efectos no tiene ninguna relación y, además, no se da ninguno de los criterios con los que se sustenta el proyecto para declarar la invalidez por efectos.

Aprecié que en la propia demanda, –según el proyecto– los mismos actores señalaron en un concepto de invalidez, que está en la página 12 del proyecto, en donde dice: “En su cuarto concepto de invalidez señala que es inaplicable el artículo 9° de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí por ser inconvencional, ya que dicho artículo prevé excepciones no previstas en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la interpretación jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual establece que las medidas legislativas que afecten o puedan afectar a los pueblos o comunidades indígenas deben llevarse a cabo bajo consulta previa”.

Hay un concepto de invalidez y, en este sentido, habla de que es inaplicable el artículo 6 y, por otra parte, al rendir el informe hicieron valer las autoridades que lo hicieron con fundamento en este artículo, precisamente.

A lo que voy es, al margen de que comparta o no los efectos para hacer extensivos los efectos, considero que las razones que sustentan los efectos, no me parece que sean congruentes — desde mi punto de vista— o sea, que no me dan el sustento para declarar la invalidez por efectos porque el apoyo es esa tesis de jurisprudencia, y considero que no puede ser esa tesis la que sirva de fundamento porque no está ni en supuesto de contenido ni en supuesto de criterios para la extensión, según lo estableció el Pleno de este Alto Tribunal. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Piña. Señor Ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Lo que plantea la señora Ministra Piña es muy importante porque, efectivamente, no tuviera esta condición —y también lo había dicho el señor Ministro Pérez Dayán en su intervención antes del receso— estaríamos en una condición de extemporaneidad de la demanda; evidentemente, este artículo 9º de la de la Ley de Consulta Indígena para el Estado de San Luis Potosí, es mucho más anterior —por llamarlo así, previo— al precepto que se está impugnando —el artículo 27—; sin embargo, la cuestión entonces es saber si estamos en posibilidad o no, conforme a la fracción IV del artículo 41 de analizar o no su invalidez por efectos.

La señora Ministra Piña citaba la tesis que está transcrita también en la página 30, con la cual desde el dos mil diez nos hemos

estando moviendo —voy a decirlo así— en la Suprema Corte para tratar de generar las condiciones de invalidez por vía extensiva, cómo están previstos.

El señor Ministro Pérez Dayán en su intervención lo que estuvo planteando es un criterio de carácter estricta y rigurosamente vertical —según lo entiendo—, y nos llamaba la atención sobre la discusión de este tema y, desde luego, que en la condición de criterio jerárquico vertical, que es la primera posibilidad que tiene esta tesis, que está transcrita —insisto— en la página 30, creo que tendría razón; sin embargo, me parece —y lo planteo para la discusión— que estamos en la condición del inciso b), donde tenemos una posibilidad material u horizontal porque dice que este criterio “en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser”.

Si estamos diciendo que el artículo 27 que fue impugnado, lo estamos declarando —ya lo declaramos por mayoría de ocho votos— inválido, la cuestión entonces está en saber si el artículo 9º tiene o no una afectación en ese sentido; no creo que sea un problema de temporalidad, porque si fuera un tema de temporalidad pura —como lo planteaba en términos de duda de manera muy acuciosa el señor Ministro Pérez Dayán— no tendría razón de ser la fracción IV del artículo 4º, todas las demandas tendrían que promoverse a los treinta días de entrada en vigor de los preceptos etcétera; entonces, no tendría ningún sentido de efectos, salvo que las normas fueran presentadas simultáneamente y pudiera hacer extensivo un efecto por razón horizontal o por razón vertical.

Creo que lo que está diciendo es: una vez que sea declarada inválida una norma —que es el caso— veamos si otras normas, con un sentido de pertinencia pueden ser también declaradas inválidas, no en razón —insisto— de temporalidad porque esto anularía prácticamente todo el mecanismo de extensión, sino en una condición de pertinencia, y la pertinencia aquí del criterio b), es —me parece— material, si hay normas que sean pertinentes de considerar y estén en esta relación horizontalmente y con independencia de la temporalidad, pueden ser inválidas.

Creo que éste es precisamente el caso, lo que estamos diciendo es: no se escucharon a los pueblos y a las comunidades de San Luis Potosí, en este caso, precisamente para darle respuesta y fundamento, se utilizó el artículo 9º de la de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, encontramos que en el artículo 9º de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí hay un vicio de invalidez importante, precisamente no permitir o generar unas excepciones en determinados supuestos, me parece que, precisamente, se surte ese efecto. Creo que el tema de la mayor importancia discutirlo, pero creo que está bien planteado el tema mismo en el proyecto.

A lo mejor —valdría la pena, como se hizo en el asunto anterior— explicitar simple y sencillamente por qué en particular es el criterio de la condición material u horizontal, y creo que con eso, no es que no esté, simplemente explicitar que esa es la hipótesis concreta en la que nos encontramos para efectos de la extensión de los efectos en relación a lo que se está planteando, —entiendo— que todavía como duda y no como posicionamiento  
Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Voy a manifestar cómo veo este problema. Me parece que cuando hablamos de la extensión de efectos de la invalidez de normas derivadas de una que ya fue declarada inválida por este Tribunal Pleno, lo que hacemos es ver aquellas normas jurídicas que se ven afectadas por la invalidez que ya fue decretada por una vía de consecuencia, ya sea porque regulan la misma institución o ya sea porque al quitar la norma inválida se genera una incomprensión sistémica de determinado tipo. Creo que –como ya se dijo aquí– no es un tema de temporalidad porque cuando se declaran por extensión se invalidan con independencia de cuándo hayan sido éstas publicadas.

Y estimo que el tema particular de este asunto, hasta donde recuerdo no se nos había planteado así. Aquí lo que veo es una relación procedimental entre el artículo que ya declaramos inválido y el artículo 9° que se pretende invalidar por extensión porque, efectivamente, en el proceso legislativo que derivó que no se respetara el derecho indígena se fundamentó en este artículo 9°; de tal suerte que, me parece que al invalidar el resultado del procedimiento se tiene que invalidar también la norma que vició este proceso legislativo.

Me parece que hay –en cierto sentido– una dependencia de tipo procedimental, es decir, si nosotros dejamos solamente la otra norma y esta no se toca, válidamente en ocasiones subsecuentes se puede siempre mencionar esta norma; por supuesto, lo ideal hubiera sido que se hubiera impugnado de manera directa; pero también es cierto que se involucró en la litis, en la cuestión en la

discusión este precepto porque al contestar la demanda se dice – precisamente– que se válida lo que se realizó en el proceso legislativo en este precepto.

Creo –reitero– que hay una relación, una vinculación entre los dos preceptos, pero es que es una vinculación de materia procedimental, no es el caso típico –que se refería el Ministro Pérez Dayán– en que tenemos una norma fuente y después vienen otras normas que son consecuencia y las anulamos, sino aquí es al revés, aquí es una norma que estamos anulando porque no se respeta un procedimiento y este no respeto del procedimiento de la consulta se deriva de la norma que por extensión ahora se sugiere invalidar. De tal suerte que, estoy de acuerdo con el proyecto, me parece que técnicamente es viable la invalidez por extensión, aunque quizá requeriríamos hacer una argumentación adicional, precisamente para señalar los aspectos típicos o diferenciados del caso concreto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que el alcance que se le pretende dar a la aplicación extensiva de la invalidez –en este caso– a un precepto de una ley diversa a la impugnada, tiene ciertas complicaciones. En primer término, me parece que aplicando el principio regulado en la propia ley reglamentaria, creo que la invalidez del artículo 9° de la Ley de Consulta Indígena no deriva de la invalidez del artículo 27 de la ley impugnada.

¿Qué pasa aquí? Nosotros estamos invalidando el artículo, efectivamente, impugnado precisamente porque no se respetó el

derecho de consulta a los pueblos indígenas. Esta razón, que es la que sustenta la invalidez del precepto se lleva a la Ley de Consulta Indígena que, precisamente, regula la necesidad de consultar a las comunidades indígenas respecto de aquellas iniciativas o reformas que les pueden afectar; no veo que la invalidez que se decreta en relación con el artículo 27 tenga como consecuencia necesaria la invalidez del artículo 9º en su fracción IV, en la hipótesis que prevé que esta consulta no es necesaria cuando se trata de modificaciones a disposiciones ya vigentes.

Es cierto –como ya se ha señalado aquí– que la propia parte actora que, en el presente caso es la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, señala el artículo 9º de la Ley de Consulta Indígena, pero de manera expresa no lo impugna, solamente impugna el artículo 27, y siendo esta instancia la Comisión Estatal de Derechos Humanos la accionante, en este caso, tenía todas las posibilidades de impugnar así mismo el artículo 9º de la Ley de Consulta Indígena en su fracción IV. ¿Qué es lo que pasa? Que esa impugnación hubiera sido destacada como acto impugnado, hubiera sido extemporánea y, en esa medida, no hubiera sido posible analizar su contenido. ¿Cuál es la opción que toma el accionante en este caso? Solicita una inaplicación por inconventionalidad del precepto 9º de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, y me parece que la salida es perfectamente técnica.

Haciendo un análisis de convencionalidad del precepto, podemos llegar a la conclusión de su inaplicación sin necesidad de pasar necesariamente por una declaratoria de invalidez del mismo. Creo que, habiéndose incorporado a la litis el aspecto de la inconventionalidad del artículo 9º, fracción IV, de la Ley en

Consulta Indígena puede hacerse el ejercicio, puede hacerse el contraste, pero la conclusión, partiendo de la base de que –para mí– no se trata de una extensión de invalidez, sino de un análisis independiente sobre bases de convencionalidad, la conclusión sería que, no obstante que ese precepto prevé que en caso de modificaciones no debe hacerse la conducta, debe inaplicarse por resultar inconvencional, en este caso, contrario a las disposiciones del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Así es que, me parece que la salida técnica, –desde mi perspectiva– sería concluir en la inaplicación, pero no hacer una declaratoria de invalidez respecto del precepto de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipio de San Luis Potosí. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo. Señora Ministra Piña por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente. En el mismo sentido; no me convence lo que manifestó el señor Ministro Cossío porque él comentaba que debería situarse la material u horizontal; la material u horizontal –según criterio de este Pleno– es aquel en el que una norma invalidada afecta a otra de sus misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquella, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser, o sea, el contenido de las normas es lo que liga los efectos y, en este sentido —por eso leí la porción normativa del que declaramos inválido— no liga el contenido del artículo 9º de una ley que, además, es diferente.

El Ministro Zaldívar proponía establecer un criterio diferente al que ya estableció el Pleno, que sería un criterio procedimental, –como mencioné– no está señalado como criterio propiamente en la tesis de jurisprudencia, sería un nuevo criterio, si se funda en una norma que le da la facultad para hacerlo, entonces ésta también se va a declarar inválida.

Considero –como el Ministro Pardo– que en este sentido daría lugar a que se inaplicara el artículo 9º pero que no se extendieran los efectos, porque no considero que esté en los supuestos, salvo que se estableciera un criterio, atendiendo a la propuesta del Ministro Zaldívar, pero eso se tendría que comentar y establecer porque no va a ser el único supuesto, pueden suceder más asuntos que tengan esta misma cuestión, sería un criterio diferente a los ya previstos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Piña. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. No sería mi intención, ni es mi intención que se establezca un nuevo criterio de carácter general a partir del cual, en todo caso, donde haya una norma que participó en el procedimiento de la norma que se declare inválida, creo que estos criterios cuando los queremos hacer normas generales es cuando nos generan muchos problemas, yo lo que decía es, en este caso concreto, me parece que es una hipótesis distinta a la que habitualmente nos veníamos enfrentando y, –en mi opinión– una salida podría ser ésta, pero sería solamente para este caso en particular, qué bueno que la señora Ministra hizo esta reflexión porque no era mi idea ni agregar la jurisprudencia ni establecer hipótesis abstractas, sino simplemente, en este caso concreto, me parece que se justifica la invalidez por

extensión, en los términos que traté de explicar. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. La razón por la que expresé el tema de la temporalidad sólo era para ligarlo con el aspecto de la norma fuente y la norma consecuente, —decía yo— toda la consecuente reconoce como origen a la fuente, no podría concebirse una consecuente si no existiera el fundamento de ésta; de ahí que decía, esto caza con el tema de la temporalidad, pues si la fuente es la que produce la consecuencia, necesariamente las dos surgieron a partir de la que se ha combatido.

De ahí que este Tribunal Pleno cuando acomete al estudio de una norma y declara su invalidez es perfectamente válido, como lo establece la propia ley que rige la actuación de este Tribunal, revisar qué disposiciones a partir de este mandamiento declarado inválido se ven afectadas por utilizar el concepto apoyándose, precisamente, en aquella parte que fue declarada inválida, y es que entonces nos llevaría a la lógica final de que si una es la creadora de las siguientes o estuvieron inmersas en el ordenamiento en un mismo decreto o fueron posteriores a la de la norma fuente, por eso hablaba yo de esos temas, debo recordar que la acción de inconstitucionalidad no reconoce posibilidad de combatir primeros actos de aplicación, su diseño está para ser utilizado por los sujetos legitimados a partir de la publicación de una norma.

Generar en el propio proyecto una declaratoria de inconvencionalidad, supondría que quien así lo manifestó estaba

en tiempo de llegar a este Tribunal para combatir algo a propósito de su publicación, que fue el fundamento con el que se llegó a una determinación legislativa, pues el Congreso apoyado, precisamente, en el artículo 9º de la Ley de Consulta Indígena, fue que reformó el artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, sólo supondría en un ejercicio de convencionalidad que esta Suprema Corte no la considerara para resolver; pero recuerden que la característica principal del control de convencionalidad en esta circunstancia, –como bien aquí se ha apuntado– no es declarar la invalidez de algo, sino la no aplicación; de ahí que, por su propio oficio el juzgador al recurrir a la norma y advertir su inconventionalidad se desprende de ella para resolver de otra manera, no creo que para este punto el Tribunal hubiere de recurrir al artículo 9º.

Por esa razón, tampoco pienso que pudiera cazar, empotrar, dar oportunidad a que se ejercitara este control, pues esto llevaría a los mismos efectos de la declaración de invalidez, no obstante, que del seis de octubre de dos mil doce a la fecha en que se presentó la acción de inconstitucionalidad, transcurrió mucho más del tiempo que la propia Constitución establece; desde luego, es una salida interesante y, en todo caso, pudiera llevar al entendimiento de que esta norma –en tanto está inscrita en la litis– pudiera ser motivo de un ejercicio de convencionalidad, pero cuando se hace un ejercicio de convencionalidad por el órgano a quien le corresponde, lo único que haría es apartarse de ella para resolver el problema.

Como bien aquí se dijo, de haber sido acto destacado el tema de la temporalidad daría lugar a su reflexión, pero sólo quisiera insistir: mi participación en relación con la temporalidad sólo era a propósito de la llamada “ruta crítica” que debe seguir entre una

norma fuente y norma consecuyente; en lo general, la lógica impone que éstas se dan al mismo tiempo, creada la figura la utilizamos en tantos supuestos como el legislador crea conveniente utilizarla, también puede hacerlo en momentos sucesivos o posteriores; claro, lo que habría que entender es que lo hace dentro de la temporalidad que permita combatir acción de inconstitucionalidad en el tiempo de treinta días. Por eso me resisto a entender que la extensión de efectos –bajo esta perspectiva– llevara –como bien aquí se dijo– a declarar la invalidez de una norma que no depende de la otra, es más, si mucho me apuraran, me parece que es al revés. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez, por favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente, muy brevemente. Considero que desde el momento en que este Alto Tribunal desechó la causal de improcedencia que argumentó la Legislatura diciendo: “Es improcedente porque el artículo 9º dice que no procede en materia de reformas”, y desde el momento en que votamos, y la mayoría decidió que sí se requería consulta, tratándose una vez más de un texto que había sido reformado, en ese momento, no estamos dejando de aplicar el artículo 9º, pero fundamentalmente, me parece que, conforme a la jurisprudencia, la segunda –o sea el artículo 9º– ya no tiene razón de ser, puesto que este Tribunal entró al análisis y ya se pronunció sobre la inconstitucionalidad de la ausencia de consulta en un texto que era una reforma; entonces, yo no vería un problema mayor en extender los efectos al artículo 9º. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Si me permite –rápidamente– señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Por supuesto señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo estaría por la inconstitucionalidad de la norma, porque si bien no hay una relación estrictamente de fuente, –como decía el señor Ministro Pérez Dayán– sí existe una relación entre una conducta y otra del legislador, sustentada en el artículo 9º. Es cierto que esta argumentación no se plantea como un combate directo al artículo 9º en cuanto norma impugnada, pero sí los razonamientos, las contestaciones y todo lo introduce en la litis; de tal modo que, – como nos leyó, inclusive, el señor Ministro Pardo– en el cuarto concepto de invalidez ya se menciona este artículo, aunque desde el punto de vista de convencionalidad.

Como lo dije al principio de la propuesta, no sólo sustentado en la inconvencionalidad de la norma, sino también en el artículo 2º de la Constitución; me parece que la norma está vinculada, no en una relación de causa–efecto, pero están vinculadas, tan es así que hasta se pretendía por la autoridad demandada justificar su actuar con base en este artículo 9º, por eso creo que con sustento en el artículo 2º constitucional, –además del convencional que se citó expresamente en la acción de invalidez– estoy por la inconstitucionalidad de esta norma, de alguna manera vinculada, justificada, respecto de la reforma al artículo 27 que hemos declarado inconstitucional. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Pues ha sido mucha la argumentación que se ha vertido a lo largo de esta segunda parte de la sesión, y trataré de ser breve, a ver si podemos salir hoy mismo.

Hay dos cuestiones que hay que analizar. La primera es un planteamiento del Ministro Cossío, que señaló que –en su opinión– debería invalidarse la fracción completa, puesto que para él no había razón para mantener esta expresión de las iniciativas de ley o de reforma de ley en materia indígena con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria. Consecuentemente, él propone que se invalide también todo esto y, consecuentemente, la fracción completa.

Estaría a lo que decida el Pleno estimé que, precisamente, por las razones que él invocó y por un sentido –digamos– de racionalidad jurídica en donde, normalmente –hasta donde sé en ningún país del mundo es consultable la parte de impuestos, sobre todo–, por esa razón no lo propuse pero, por supuesto, estoy a la determinación del Pleno, no atendiendo a los razonamientos que dio el Ministro Cossío en ese punto.

En cuanto a la otra que ha merecido la mayor parte de la discusión, todas estas dudas que ustedes han planteado –y alguna, no dudas, sino afirmaciones– fueron motivo de examen, y necesito –aquí sí– precisar algunas cuestiones.

En la tesis que tenemos aprobada no se habla de supeditación en el inciso b) –ojo– esto es muy importante, dice: “material horizontal, en el que una norma invalidada afecta otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla; –ojo– de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser”; y es un poco lo que comentaba el Presidente en su intervención.

Entonces, vamos a ver ¿qué es lo que estamos hablando? Invalidamos un precepto, digamos que, sobrepasando una

objeción de que no podíamos entrar a su análisis, discusión y, en su caso, resolución de invalidez o no, precisamente porque existe una norma —que es de la que estamos hablando— que señala —que esto es muy importante, ojo—: “Serán objeto obligado de consulta: IV. Las iniciativas de Ley o de reforma de Ley en materia indígena, con excepción de las relativas a la materia fiscal y presupuestaria, así como las que se refieran a adecuaciones de normas ya previstas, o cuando sean notoriamente improcedentes”.

No pretendo revivir una discusión que ya hemos tenido, —de hecho— en algunos asuntos hemos usado este criterio, simplemente quiero llamar su atención a que reflexionemos, si no podemos invalidar normas que ya existen, conforme a la previsión de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, en el artículo 41, porque esto es fundamental. Dice IV. “Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, —lo que deben contener las resoluciones— los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”. Ya leímos cuál ha sido la interpretación de este Pleno.

En mi opinión —y sostendré el proyecto y estoy tratando de ser muy breve— no hay duda de que existe una relación directa entre las dos normas: la primera que invalidamos, la estamos invalidando, precisamente porque es una reforma posterior que —digamos— ataca la esencia del mismo precepto y esa es la razón que hemos dado aquí para invalidarla. El Ministro Pardo planteaba —con toda corrección— que, efectivamente, hay un

concepto de invalidez que se refiere a inaplicación de la norma por el lado convencional.

Estimo que este Pleno está plenamente capacitado para reconsiderar esta parte, y si violan nuestra Constitución —como lo hemos sostenido— es perfectamente válido hacer el contraste con la Constitución Mexicana, que es el criterio que hemos sostenido en muy diferentes casos, independientemente de su inconvencionalidad.

Consecuentemente, creo que estábamos en aptitud —y estamos en aptitud— en relación a las dos normas de, habiéndolo hecho valer expresamente como concepto de invalidez y habiendo una defensa expresa de este artículo de parte del Poder Legislativo de analizar el efecto que tiene una sobre la otra, no tendría ningún sentido dejar una norma que prohíbe, precisamente eso, cuando lo que estamos resolviendo es la invalidez de otra por esa misma razón. Me parece que sería absurdo, y creo que sería privar de toda su esencia a esta fracción del artículo 41 —en la parte que acabo de leer— si lo sujetáramos a la temporalidad porque, precisamente, lo que permite esta norma a este Pleno como Tribunal Supremo Constitucional, es buscar la regularidad constitucional de las normas.

Consecuentemente, esto —en mi opinión y respetando todas las que se han dado— lo que está previendo es que si el Tribunal Constitucional al declarar inconstitucional una norma advierte que hay otras vinculadas, —porque eso es lo que dice nuestra jurisprudencia— también las invalide para efecto de darle regularidad al sistema legal, sea de una sola ley o de varias, pero que está vinculado.

Consecuentemente, por estas razones, mantendría el proyecto, por supuesto, lo enriqueceré con alguno de los argumentos que aquí se han dado, pero me parece que la lógica del sistema que establece la Ley Reglamentaria, y de lo que se pretende al establecer que somos quienes debemos cuidar la regularidad constitucional, hacen que en el presente caso, deba invalidarse esta norma. Segundo. No considero que en este caso prive la temporalidad para la impugnación, porque –insisto– llevaría al absurdo de identificar normas inválidas al hacer el análisis y declarar la invalidez de otras que están relacionadas en el supuesto, como es el caso, y no invalidarlas, porque no fueron impugnadas dentro de los noventa días.

En el caso concreto, –no se pierda de vista– precisamente, el problema es una reforma de dos mil doce a la ley local que, precisamente, prohibió o sacó de la posibilidad de la consulta cuando se trate de normas que tenían un antecedente ya establecido, creo que es claro que en este sentido las dos normas tienen una relación directa –esa es mi opinión y, consecuentemente, –con el mayor respeto a todas las opiniones vertidas en contra– sostendré el proyecto y, por supuesto, estaré a lo que este Pleno resuelva señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve. El contexto original de esta acción de inconstitucionalidad declaraba la invalidez por no consultar; desde luego, eso casaría perfectamente bien con la extensión del artículo 9º, fracción IV, de la Ley de Consulta Indígena; sin embargo, la modificación aceptada por el ponente nos llevó a

entender esta circunstancia por el lado de la afectación directa o significativa, lo cual se incorpora al proyecto.

La razón para considerar que debieron ser consultados no es meramente la consulta, sino porque se trata de un caso en el que, efectivamente, se afecta en palabras del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, de manera directa o porque fue un cambio significativo, impactó significativamente, esto es, se calificó la razón; si este Tribunal Pleno calificó la razón por la que debieron ser escuchados, de alguna manera admite que habrá casos superficiales que no tendrían por qué ser escuchados, a menos de que establezcamos la regla de que cualquier modificación así lo impacte, así lo ordene, pero me parece que la discusión final y la razón de la modificación al proyecto fue la incorporación de que, en el caso concreto, la incorporación de los diputados del Congreso, integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas, impacta de manera definitiva, esto es, hace una calificación.

Bajo esa perspectiva, el supuesto en donde dice que no debe ser consultado, en aquellos casos que se hicieron adecuaciones de normas ya previstas, no necesariamente cae por sí, pues las que se refieren a adecuaciones de normas ya previstas, que no impacten significativamente a los pueblos indígenas no tienen por qué ser consultadas, lo que –insisto– es que el proyecto originalmente, sobre la base simplemente de la no consulta, declaraba la invalidez. El proyecto se modificó para calificar la razón de la reforma; la razón de la reforma llevó a la mayoría a considerar que era de consultarse.

Entonces, así como las que se refieren a adecuaciones de normas ya previstas, debe ser entendida cuando afecten significativamente, quién sabe entonces si bajo esa perspectiva

esta disposición sea tan abiertamente inconstitucional como todos lo suponemos, pues podría ser motivo de una interpretación en el sentido de que ésta opera cuando no se impacte significativamente a las comunidades indígenas o se les afecte directamente, pues siempre existen los dos supuestos; si no afectan significativamente, si no impactan de manera directa, no tienen por qué ser consultados, me parece que fue la conclusión del Pleno que justificó la invalidez al considerar que esta reforma sí la impactó. Por tanto, quien sabe si de suyo sea inválida esta disposición, que bien podría ser interpretada, desde luego, cuando esto impacte significativamente a las comunidades indígenas. Esa era la aclaración. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Tendríamos que votar este asunto, pero la votación yo la veo muy cerrada en relación con la invalidez de la norma y nos faltaría el voto de la señora Ministra Luna, no sé si estuviera de acuerdo el señor Ministro ponente que lo votáramos el jueves.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No tendría ningún inconveniente, señor Ministro Presidente, lo que no sé honestamente, es qué tan cerrada esté la votación, los argumentos fueron muy diferenciados y hasta donde entiendo el señor Ministro Pardo se inclina que fuera por convencionalidad, entiendo que ese fue el planteamiento que hizo en atención a como están planteadas las cosas. También entiendo que hay quien está en contra; entonces, la verdad es que no sé cuál sería el resultado de la votación, quizás una previa sin que sea definitiva y según el resultado señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me parece buena idea, muy bien. Entonces, tomemos una intención de voto por favor, sobre el supuesto de la invalidez de la norma.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Estoy, primero, de acuerdo con la extensión, creo que es el supuesto b de la tesis que se ha estado citando, la P./J. 53/2010; en segundo lugar, creo que hay una afectación en relación a lo que decía el señor Ministro Pérez Dayán, el hecho que se diga que en esta y en esta materia no puede haber consulta, me parece que es un absoluto; entonces, estoy de acuerdo que hay invalidez; en tercer lugar, estoy por la invalidez de toda la fracción, no encuentro ni en la Constitución ni en los tratados internacionales algo que restrinja el derecho a la consulta, y lo que está previsto en el artículo 35 sólo es para consultas de carácter federal; entonces, estaría por la invalidez, desde luego, que plantea el proyecto, pero por toda la fracción IV, del artículo 9°.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto en el entendido que adicionaría –como lo dije– varios de los argumentos que lo refuerzan.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Estaría por la inaplicación del precepto, pero no por una declaratoria de invalidez.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Tampoco estaría por la declaratoria de invalidez, por extensión.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** En contra, me parece que no es un tema de procedencia, que tampoco es un precedente, que tampoco afecta la congruencia del sistema normativo de su conjunto y que no es afectado –en mi propio criterio– por las mismas razones por las que se declaró la invalidez de la otra norma, en contra.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Voté en contra en la primera parte del proyecto por las razones que ya expresé; sin embargo, estoy convencido de la inconstitucionalidad de este artículo y creo que entraría en el inciso b) de la tesis jurisprudencial, que creo que, definitivamente está afectando la segunda –insisto– desde el momento en que este Pleno entramos a analizar la reforma cuando la evidencia, en materia de reforma, no hay consulta.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** En contra de extender los efectos de invalidez, incluso, creo que esta disposición puede ser motivo de una interpretación conforme.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Por la invalidez.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta de invalidez modificada del proyecto, con precisiones del señor Ministro Cossío Díaz en cuanto está por la invalidez de toda la fracción IV; el señor Ministro Franco González Salas quien adicionaría alguno de los argumentos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero con el resultado que tenemos de esta intención de seis votos no tiene caso esperar a la señora Ministra Luna porque cualquiera que apruebe su voto, de cualquier manera no modificaría esta condición.

De tal modo que pregunto a la señora y a los señores Ministros si ratifican su intención de voto para que se convierta en voto definitivo. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTAMOS DE ACUERDO.**

**ENTONCES EN ESTE PUNTO QUEDA RESUELTA LA PROPUESTA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO CON LA VOTACIÓN QUE NOS HA SIDO SEÑALADA.**

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Adelante.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Faltaría nada más —digamos— lo que hoy es el considerando noveno, en donde se proponía la invalidez de los dos preceptos —por supuesto, uno por extensión— y quedaría exclusivamente con la invalidez del artículo 27 que hemos discutido, y también que ello surtiría efectos, —si así lo conviene el Pleno, como lo hemos hecho en estos asuntos— a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con esa aclaración y ajuste, lea los resolutivos señor secretario por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY PARA EL INSTITUTO DE**

**DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.**

**TERCERO. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTE FALLO SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A su consideración los resolutivos señora y señores Ministros ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA ENTONCES RESUELTA CON ESTA VOTACIÓN Y CON EL SENTIDO CON QUE SE HA ACORDADO LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2014.**

Levanto la sesión, no sin antes convocarlos a la ordinaria que tendrá lugar el próximo jueves a la hora acostumbrada en este recinto. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)**