

**PROTOCOLO**

**DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA Y CULTURALMENTE ADECUADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, RESPECTO DE LA REFORMA AL PÁRRAFO SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN MATERIA DE PARTICIPACION DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES AFROMEXICANAS, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 210/2020.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente documento contiene los aspectos fundamentales que regirán el proceso de la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada al pueblo afroamericano, que se implementará para contar con insumos para reformar el párrafo séptimo del artículo 5, y demás que resulten pertinentes en la materia, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cumplimiento de sus atribuciones legales y de la sentencia emitida en la Acción de Inconstitucionalidad 210/2020, estima que, ante la falta de una legislación que regule la consulta al pueblo afroamericano, afroveracruzano o la denominación propia que le den, dicho proceso debe realizarse conforme a principios básicos que den certeza al procedimiento y garanticen su participación.

Por esta razón, en este documento se precisan los principios, las bases y fases del procedimiento de consulta, así como los distintos actores que deben participar, describiendo sus principales roles, a fin de cumplir con el objeto y materia de dicho proceso. A su vez, en el apartado de justificación se señalan los distintos contextos que evidencian la necesidad de reformar la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para consolidar su contenido actual en materia del derecho a la participación y representación de los pueblos y comunidades afroamericanos, afroveracruzanos o la denominación propia que le den.

El documento puede ser leído en su conjunto o en alguno de sus apartados y confiamos que sea suficiente para conocer por qué y para qué la realización del proceso de consulta, cómo se desarrollará y de qué manera podrán participar y, por lo que corresponde a las autoridades responsables y otros actores del proceso, utilizarlo de guía para realizar con eficacia sus respectivas funciones.

## **II. FUNDAMENTACIÓN**

La necesidad de reformar la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia del derecho a la participación y representación de los pueblos y comunidades afroamericanas o afroveracruzanas, tiene su fundamentación jurídica en diversos Instrumentos Jurídicos Internacionales y Nacionales en la materia, así como en los criterios jurisprudenciales y las recomendaciones de diversas instancias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como a continuación se enuncia:

1. Instrumentos Jurídicos Internacionales.
  - a. Artículos 2 numeral 1; 3 numeral 1; 6 numerales 1 inciso a) y 2; y 34; entre otros, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la

- Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 11 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, que en sustancia disponen que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos, acciones coordinadas y sistemáticas con miras a proteger sus derechos y garantizarles su integridad.
- b. Artículos 1, 19, 38 y 43 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), que en lo fundamental ordenan adoptar medidas legislativas en consulta y cooperación con los Pueblos Indígenas, para alcanzar los fines de la Declaración de referencia.
  - c. Artículos XXXI y XLI de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que disponen que los Estados, con la participación plena de los pueblos indígenas, promoverán la adopción de las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Declaración.
  - d. Con relación al pueblo afroamericano, se tiene en cuenta que la Declaración y Programa de Acción de Durban, reconoce que los afrodescendientes *"... han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos, y afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo. Por lo tanto, se deben reconocer sus derechos a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales;"*.

## 2. Instrumentos jurídicos y Acuerdos Nacionales

- a) Artículos 1o., 2o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establecen la obligatoriedad de los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.
- b) Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena: Los Acuerdos de San Andrés, documento que cuenta con el respaldo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas, suscrito en el proceso de paz en Chiapas, en el que se estableció la necesidad de generar un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. En el ámbito nacional, el

gobierno federal asumió el compromiso de impulsar el reconocimiento constitucional de las demandas indígenas para establecerlas como derechos legítimos; estos acuerdos, de conformidad con el artículo 37 de la DNUDPI, el Estado debe acatarlos y respetarlos como acuerdos o arreglos constructivos.

c) Artículo 5 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

d) Artículos 1, 18, 20, 33 fracción I, 38 y 39 fracciones III y XXI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

e) Artículos 1, 43, 44 y 51 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

f) La Acción de inconstitucionalidad 210/2020 de fecha 23 de noviembre de 2020 y su resolución, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de junio de 2022.

g) Artículos 2, 3, 4 fracciones III, VI, VII, XII y XIII, 5, 6 fracción VII y 9 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

### **III. JUSTIFICACIÓN**

Además de lo ordenado en los Instrumentos Jurídicos señalados anteriormente y en la sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad ya mencionada, existen razones fundamentales que justifican la necesidad de reformar la Constitución Política del Estado, en el único y especial sentido de consolidar los derechos afromexicanos; además, después de veinte años de reclamar una omisión, los pueblos y comunidades afromexicanas encontraron eco a nivel federal y tras un amplio proceso de consulta realizado por el Senado de la República, por fin, el 9 de agosto de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma por Adición, de un inciso C al Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas diversos derechos en los siguientes términos:

“Artículo 2º. ...

A. ...

B. ...

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

Por lo anterior, considerando el rango de la Carta Magna, así como su mandato expreso de plasmar en la ley secundaria de las entidades federativas el desglose de los derechos a la libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social, y toda vez que en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no existe una ley que garantice los derechos sociales de los pueblos y comunidades afroveracruzanas, es oportuno y pertinente cumplir la tarea legislativa que se encuentra pendiente, a efecto de saldar una deuda histórica y social con quienes enfrentan frecuentemente situaciones de racismo, exclusión, discriminación y menosprecio de su cultura. La emisión de una reforma constitucional que desarrolle los preceptos constitucionales federales tiene razón de ser, no sólo por mandato supremo, lo que ya sería suficiente por sí mismo, sino también por lo reflejado en el Censo de Población y Vivienda 2020, cuyos datos indican que numéricamente Veracruz ocupa el tercer lugar en población afrodescendiente del país.

Entidad Federativa	Población afrodescendiente
Guerrero	303 923
Estado de México	296 264
Veracruz	215 435
Oaxaca	194 474
Ciudad de México	186 914
Jalisco	139 676

El referido sector representa el 2.7% de la población y se encuentra distribuido en los 20 municipios más poblados de la siguiente manera:

Municipio	AFRO	Población Total	% de AFRO	Municipio	AFRO	Población Total	% de AFRO
Veracruz	<b>26,373</b>	607,209	4.3	Chinameca	<b>3,648</b>	22,638	16.1
Xalapa	<b>16,457</b>	488,531	3.4	Ixhuatlán de Madero	<b>3,356</b>	50,836	6.6
Tamiahua	<b>7,462</b>	21,902	<b>34.1</b>	Tuxpan	<b>3,332</b>	154,600	2.2
Boca del Río	<b>7,457</b>	144,550	5.2	Benito Juárez	<b>3,146</b>	16,120	<b>19.5</b>
Coatzacoalcos	<b>7,433</b>	310,698	2.4	Papantla	<b>2,906</b>	159,910	1.8
Yanga	<b>5,845</b>	17,902	<b>32.6</b>	Emiliano Zapata	<b>2,892</b>	85,489	3.4
Córdoba	<b>5,357</b>	204,721	2.6	Poza Rica de Hidalgo	<b>2,826</b>	189,457	1.5
Cuitláhuac	<b>4,383</b>	28,075	15.6	Alvarado	<b>2,779</b>	57,035	4.9
Hueyapan de Ocampo	<b>4,051</b>	41,670	9.7	Sayula de Alemán	<b>2,672</b>	32,400	8.2

Es relevante resaltar que durante los últimos treinta años, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se ha desarrollado un movimiento cultural reivindicatorio de la identidad afroveracruzana y su relación con el Caribe, que en el marco del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, decretado por la ONU, ha logrado concretar su visibilización. Por su parte, las comunidades rurales y urbanas, al amparo de la reciente Reforma Constitucional en la materia, demandan que se haga efectiva la inclusión y el reconocimiento de sus derechos sociales y culturales, lo que, a nuestro criterio, debe hacerse desde luego en la presente reforma constitucional, con la amplitud necesaria y con la precisión técnico-jurídica.

Con el propósito de establecer en la Ley Fundamental Local el reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión, el 30 de mayo de 2019, el Diputado Rubén Ríos Uribe, del Grupo Legislativo de Morena en la LXV Legislatura, presentó ante el Pleno del Congreso una iniciativa de Decreto para reformar el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado.

En la exposición de motivos de la iniciativa referida, el entonces legislador hizo un recuento histórico de las razones sociales y económicas que propiciaron, en las últimas décadas del siglo XVI, el arribo a la Nueva España de personas africanas esclavas para realizar diversos trabajos y, de igual modo, describió el surgimiento y evolución del mestizaje, como resultado de la interacción de esas personas en los lugares en los que se asentaron, entre éstos algunos del actual Estado de Veracruz, por lo que manifestó la importancia de que las personas afrodescendientes fueran visibilizadas y reconocidas, ya que no hacerlo es una forma de exclusión y una violación a los derechos humanos. De ahí que propusiera que el párrafo séptimo del artículo 5 Constitucional local dispusiera lo siguiente:

*“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”.*

La iniciativa mencionada fue turnada a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales, la que el 23 de agosto de 2019 emitió su dictamen positivo, mismo que fue aprobado por unanimidad por el Pleno de la LXV Legislatura del Congreso del Estado, en sesión celebrada el 5 de noviembre de ese año. Por tratarse de una Reforma Constitucional, el proyecto de Decreto fue remitido a los ayuntamientos, los que mayoritariamente se pronunciaron a favor, razón por la que la Diputación Permanente, en sesión del 13 de febrero de 2020, hizo el cómputo y la declaratoria de aprobación correspondiente, emitiéndose el *Decreto número 551, que reforma el párrafo séptimo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 4 de marzo de 2020.

En contra del Decreto en mención, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el argumento de que con dicha modificación se vulneró el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades afromexicanas, previsto en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, al no realizarse una consulta en forma previa, libre e informada, de conformidad con el citado Convenio, a pesar de que la reforma impactaba significativamente a los pueblos y comunidades afromexicanas de la entidad, por

tratarse de cuestiones relacionadas con el reconocimiento de su existencia, derechos en general, personalidad, libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

En ese tenor, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 7 de junio de 2022 la Acción de Inconstitucional referida, identificada con el número de expediente 210/2020, señaló que para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa; de igual modo, afirmó que la consulta debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En la sentencia respectiva, el Pleno del Máximo Tribunal del país asevera que “la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta”, por lo que concluye que los Congresos Locales, en el proceso de creación de las leyes, tienen el deber de consultar a los representantes de los pueblos y comunidades afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, inclusive hasta cuando, como en este caso, la reforma realizada por el Constituyente Permanente de Veracruz pretendió homologar la norma local a lo dispuesto en el artículo 2º, Apartado C, de la Carta Magna Federal, en materia de reconocimiento a pueblos y comunidades afrodescendientes.

Después de valorar específicamente si la reforma impugnada por la CNDH era susceptible de afectar derechos de las personas afrodescendientes, en la discusión del proyecto de sentencia correspondiente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció mayoritariamente por declarar la invalidez de la primera porción normativa del párrafo séptimo del artículo 5 constitucional de Veracruz, esto en sentido contrario a lo planteado en el proyecto de sentencia, en el que se reconocía la validez de dicho enunciado; sin embargo, el número de votos por la inconstitucionalidad no alcanzó la mayoría calificada requerida para declarar la invalidez de normas, por lo que la Acción de Inconstitucionalidad fue desestimada en esa parte, lo que se traduce en que continúa vigente la porción normativa siguiente: “Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de Veracruz”.

Por cuanto hace a la segunda porción normativa del citado Párrafo del artículo 5 Constitucional, que a la letra dice: “Tendrán en lo conducente los derechos señalados en el presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión”, el Tribunal Constitucional determinó que “sí es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades afroamericanas, ya que sí tiene una relación directa con sus derechos. Es decir, implica considerar qué derechos tendrán los pueblos y comunidades afroamericanas, cómo se aplicarán y garantizarán los mismos, y sus alcances”, lo que significa que se trata de modificaciones que inciden o podrían incidir en los derechos humanos de esos grupos, en específico, los de libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión, motivo por el que el H. Congreso del Estado “tenía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado”.

Precisamente ante la falta de esa consulta a los pueblos y comunidades afroamericanas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la invalidez de la referida porción normativa del artículo 5 de la Constitución Política del Estado y, por otra parte, acordó que esa invalidez surtiera sus efectos doce meses después de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia respectiva; adicionalmente, estableció una obligación para el Congreso Estatal, consistente en llevar a cabo, conforme a los parámetros fijados en la sentencia, la consulta a los pueblos y comunidades afroamericanas y, dentro del mismo plazo, emitir la legislación respecto al reconocimiento de esos pueblos y comunidades, así como de sus derechos, incluidos los culturales, esto último por haberse eliminado en la reforma impugnada el deber del Estado de promover y proteger el patrimonio cultural y natural de las comunidades afroamericanas, previsto en el texto anterior del citado párrafo. Ello, con el argumento de que “El plazo establecido permite que no se prive a los pueblos y comunidades afroamericanas de los posibles efectos benéficos de las normas”.

En consecuencia, a fin de dar cabal cumplimiento a la sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 210/2020, se presentó una iniciativa de Decreto, mediante la que se propone incorporar al artículo 5 constitucional local la disposición declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por falta de consulta a los pueblos y comunidades afroamericanas y, por otra parte, la que fue eliminada en el Decreto número 551 impugnado, de tal forma que la medida legislativa propuesta sea sometida al procedimiento de consulta correspondiente, misma que deberá ser con las características señaladas en la sentencia de mérito, esto es, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Lo anterior, adicionalmente, representa la oportunidad de hacer nuevamente, desde el ámbito normativo, un reconocimiento a las aportaciones de las personas afroamericanas en la historia, cultura, economía y, en general, en la sociedad de Veracruz, en donde, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2020 había 215,435 personas que se reconocían como afroamericanas, lo que significó ocupar el tercer lugar a nivel nacional de ese sector poblacional.



## **IV. LA CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA Y CULTURALMENTE ADECUADA.**

### **a. MATERIA DE LA CONSULTA**

Será materia de la consulta los principios y criterios para reformar el párrafo séptimo del artículo 5 y demás que resulten necesarios de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a fin de garantizar el reconocimiento pleno de los derechos del pueblo afromexicano, afroveracruzano o la denominación propia que le den, a la participación y representación, armonizándolos con los Instrumentos Nacionales e Internacionales en la materia y con los criterios jurisprudenciales emitidos por los Tribunales Constitucionales de nuestro país.

### **b. OBJETO DE LA CONSULTA**

La consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada al pueblo afromexicano tendrá por objeto recibir opiniones, propuestas y planteamientos sobre la materia de la consulta.

### **c. PRINCIPIOS RECTORES**

Como se ha señalado, el Proceso de Consulta se regirá por los siguientes principios:

#### **I. Libre determinación**

Conforme a los artículos 3 de la DNUDPI y 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la libre determinación es el derecho que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural. Una expresión concreta de este derecho en el ámbito estatal es la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, mediante el cual los pueblos indígenas toman participación en la adopción de las decisiones respecto de medidas administrativas o legislativas que les afecten o sean susceptibles de afectarles. Bajo esta consideración, la libre determinación constituye un principio fundamental en los procesos de consulta y consentimiento, ya que es el sustento de otros derechos específicos y a su vez, mediante la realización de éstos, se alcanza la concreción de la libre determinación. Es decir, es un principio que define el tipo de relación de los pueblos indígenas con los municipios, las entidades federativas y la federación, los cuales deben adecuar sus ámbitos de competencia para maximizar el ejercicio de este derecho, con la finalidad de que, en condiciones de libertad e igualdad, tomen una decisión respecto al tema consultado y, en esta medida, determinen su condición política, así como su desarrollo económico, social y cultural.

## **II. Participación**

Este principio debe entenderse en dos aspectos importantes. Por una parte, se ha venido consolidando el derecho a la participación como base fundamental de una sociedad democrática, que garantiza a la ciudadanía no quedar al margen de la toma de decisiones de los asuntos públicos que les atañen. En el caso de los pueblos afromexicanos, además de la participación a través de los mecanismos generales contemplados en nuestra legislación (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, entre otros), tienen el derecho a participar en asuntos específicos que afecten o sean susceptibles de afectarse sus derechos colectivos a través del derecho de consulta. En este sentido, la participación/negociación/diálogo de los pueblos y comunidades afromexicanos con el Estado y la sociedad es uno de los principios torales de la consulta y el consentimiento.

Es necesario recalcar que los derechos ordinarios de participación ciudadana no pueden sustituir al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades afromexicanos, afroveracruzanos o la denominación propia que le den, dado que este último es un derecho de naturaleza estrictamente colectiva, del cual éstos son titulares. La particularidad cultural e histórica de los pueblos afromexicanos obliga a los Estados a adaptar y reforzar los mecanismos comunes de participación ciudadana, dando lugar al derecho de la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada.

En virtud de este principio, es necesario propiciar la más amplia participación de quienes integran los pueblos afromexicanos, en condiciones de libertad y equidad. En este sentido, debe existir una interpretación amplia y acorde a lo más favorable para el pueblo afromexicano, a fin de lograr que el mayor número de sus integrantes participe en estos procedimientos; por ello, no puede haber participación, consulta ni consentimiento sin la expresión abierta y libre de la voluntad.

## **III. Buena fe**

Sobre este principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

*"[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Enero de 2005; Pág. 1724. BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ESTE CONCEPTO NO SE ENCUENTRA DEFINIDO EN LA LEY, POR LO QUE DEBE ACUDIRSE A LA DOCTRINA PARA INTERPRETARLO. La buena fe no se encuentra definida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni en otras leyes administrativas, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, para determinar si en cada caso la autoridad actuó en forma contraria a la buena fe. Así, la buena fe se ha definido doctrinariamente como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, esto, tanto cuando se*

*ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."*

Estos conceptos de derecho privado adquieren relevancia en el caso de la consulta, porque implican un diálogo del Estado con los pueblos indígenas y el pueblo afroamericano, en el marco de una relación asimétrica, por lo que es exigible a los representantes estatales el respeto y reconocimiento del interés fundamental que tienen los derechos de esos pueblos.

Otra fuente para el esclarecimiento del concepto buena fe son los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, en la Observación Individual sobre el Convenio 169 de la OIT al Gobierno de Bolivia, estableció que implica un diálogo genuino entre las partes.

Por otra parte, el Comité Tripartito de la OIT analizó el cumplimiento del Estado guatemalteco del Convenio 169 y en sus conclusiones puso de relieve la importancia de la creación de un clima de confianza con los pueblos indígenas, para poder llevar a cabo un diálogo productivo de buena fe. Es así que se puede ver que en ambos pronunciamientos se está entendiendo la buena fe como la posibilidad de revertir el pasado de engaño, despojo e incompreensión que ha privado en la relación con estos pueblos, para crear las bases de un nuevo modelo de diálogo basado en la confianza, el respeto y la dignidad de ambas partes.

En el ámbito internacional, se habla de "*bona fide*" para indicar espíritu de lealtad, de respeto al derecho y de fidelidad, es decir, como ausencia de simulación, de dolo, en las relaciones entre dos o más partes en un acto jurídico. En la interpretación y ejecución de las obligaciones internacionales significa fidelidad a los compromisos, sin pretender acrecentarlos o disminuirlos, es decir: *pacta sunt servanda*. En otras palabras, "*... la buena fe es el apego a la palabra empeñada y comprometida o la ausencia de manipulación en un acto jurídico.*"

#### **IV. Interculturalidad**

Implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados por el tema a consultar, a fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible que los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos se vuelvan compartidos y benéficos para todos los involucrados. En este sentido, se requiere diálogo e interacción entre los diferentes pueblos y culturas en un marco de respeto, equidad y complementariedad, así como la voluntad de convivencia entre personas y pueblos con identidades culturales plurales, variadas y dinámicas, conscientes de su interdependencia. Sobre este aspecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que una perspectiva intercultural debe garantizar en mayor medida los derechos colectivos de los pueblos.

## **V. Comunalidad o colectividad**

La comunalidad es entendida como la forma que tiene el pueblo afromexicano para concebir e interpretar su existencia, cuya característica principal es su carácter colectivo. Esta esencia colectiva da sustento al conjunto de las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas que organizan y estructuran la vida comunitaria. Bajo esta consideración, en razón del principio de comunalidad, en la consulta se debe procurar que sus resultados respeten y garanticen la pervivencia de los pueblos como entidades culturalmente diferenciadas, así como la expresión colectiva de sus instituciones representativas.

## **VI. Igualdad entre mujeres y hombres**

Debe incluirse el enfoque de igualdad que permita el ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres afromexicanas, de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este marco, la participación de mujeres y hombres pertenecientes al pueblo afromexicano debe ser en condiciones de igualdad, a fin de conocer sus opiniones y puntos de vista acerca de los diferentes temas de la consulta, sin presiones ni distinguos de ningún tipo y buscando siempre la forma adecuada y respetuosa de involucrarlos durante todo el proceso.

## **VII. Deber de acomodo.**

El deber de consulta requiere de todas las partes involucradas flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego. El Congreso debe ajustar el proyecto de reforma con base en los resultados de la consulta o, excepcionalmente, proporcionar los motivos, objetivos y razones para no hacerlo. El no prestar la consideración debida a los resultados de la consulta en el diseño final de las medidas va en contra del principio de buena fe que rige el deber de consultar.

## **VIII. Deber de adoptar decisiones razonadas.**

El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y asegurar a éstos las condiciones para una vida digna. La existencia de los pueblos está fuertemente ligado al cuidado de la naturaleza, así como con su cultura e identidad para lograr su permanencia cultural, social y espiritual, por lo que esta es la razón fundamental que anima el proceso de consulta.

En otro aspecto, este deber exige de las Autoridades exponer los argumentos que sustenten la necesidad de la medida, así como la forma en que éstos respetarán los derechos de las comunidades consultadas.

## **d. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES DE LA CONSULTA**

### **I. Autoridad Responsable**

Lo es el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

### **II. Sujetos consultados**

Será el pueblo afromexicano y sus autoridades tradicionales o comunitarias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

De manera enunciativa, más **no limitativa**, las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades pueden ser:

- a) Autoridades municipales afromexicanas;
- b) Autoridades comunitarias, que pueden ser: delegados, agentes, subagentes, comisarios, jefes de tenencia, autoridades de paraje, ayudantías, entre otros;
- c) Autoridades tradicionales afromexicanas;
- d) Autoridades agrarias afromexicanas (comunales y ejidales);
- e) Las organizaciones, instituciones y ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a los pueblos afromexicanos.

### **III. Órgano Técnico Asesor.**

Ante la falta de instancia estatal que cuente con atribuciones para fungir con este carácter, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) acompañará como el Órgano Técnico Asesor en los procesos de consulta del ámbito estatal en términos de los artículos 2 y 4, fracciones II, IV, V, inciso B y XXIV de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, como en este caso sucederá, y quien hará los respectivos aportes técnicos que correspondan para que el proceso de consulta se realice conforme a los estándares internacionales en la materia; asimismo, emitirá opiniones sobre los aspectos sustantivos de la materia consultada.

### **IV. Órgano Garante.**

Lo será la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

### **V. Grupo Técnico Interinstitucional**

Se conformará un Grupo Técnico Interinstitucional, integrado por representantes de las instancias que, por razón de competencia legal, intervengan y coadyuven en el proceso de consulta, atendiendo a los pueblos y comunidades afromexicanas materia de esta consulta, proporcionando la información necesaria y pudiendo recabar las opiniones en la materia de consulta; asimismo, podrán emitir opiniones encaminadas a fortalecer y mejorar el proceso de consulta multialudido.

De manera enunciativa, el Grupo Técnico Interinstitucional se integrará por las siguientes instancias:

- LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales.
- Comisión Permanente de Asuntos Indígenas y de las Comunidades Afrodescendientes.
- Secretaría General del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

## **VI. Observadores**

Podrán asistir, en calidad de observadores, las personas, organizaciones o instancias de apoyo que han trabajado con pueblos indígenas y afroamericanos. Las autoridades afroamericanos también podrán invitar a Universidades, Organizaciones No Gubernamentales u algún otro tipo de instancia que brinde apoyo, respetando las características y condiciones de participación de los pueblos.

## **e. PROCESO DE CONSULTA**

### **I. Fase Preconsultiva**

Esta fase comprende las actividades encaminadas a conjuntar la información relacionada con la medida o proyecto en cuestión y hacer propuestas que propicien las condiciones básicas para la realización de la consulta. En estas actividades deberá darse intervención, en el ámbito de su competencia, a los Organismos Intervinientes.

Para tal efecto, este H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ha acopiado toda la información pertinente relacionada con la medida en cuestión.

Estas actividades, entre otras, son:

#### ***“I. Identificación de los actores que participan en el proceso.***

Lo son los estipulados en el apartado Identificación de actores de la consulta.

#### ***II. Delimitación de la materia sobre la cual se realiza la consulta.***

Lo es lo estipulado en el apartado Materia de la consulta.

#### ***III. Determinación del objetivo o finalidad para la cual se lleva adelante la consulta.***

Lo es lo estipulado en el apartado Objeto de la consulta.

#### ***IV. Propuesta del programa de trabajo y calendario.***

Lo es lo estipulado en el apartado Programa de Trabajo y Calendario.

#### ***V. Presupuesto y financiamiento...***

Lo es lo estipulado en el apartado IV de las Previsiones Generales.

## **II. Actos y Acuerdos Previos**

En esta fase, la Autoridad Responsable, junto con las autoridades intervinientes, adoptará los acuerdos procedimentales que correspondan para el desahogo del proceso de consulta.

Esta etapa consistirá en el diálogo entre las partes, para que, a partir del diagnóstico, la información y las propuestas generadas en la fase preparatoria, se genere un consenso respecto de cada uno de los puntos contemplados en este apartado.

En esta fase se convocará a las partes que intervendrán en el proceso de consulta, haciendo llegar la convocatoria correspondiente y, en un primer momento, la propuesta de protocolo de consulta, a fin de que el pueblo y sus representantes conozcan anticipadamente los asuntos que serán tratados y sobre los cuales deberán manifestar su acuerdo, o proponer modificaciones.

Posteriormente se abrirá un diálogo entre las partes involucradas, en donde el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave entregará la propuesta de Protocolo de Consulta generada en la fase preconsultiva y otra documentación que se considere necesaria.

Así mismo, en conjunto, se acordará el programa de la consulta y el nivel de compromisos, los cuales deberán respetar y aceptar todas las partes involucradas, concluyendo esta fase con la firma del protocolo antes señalado.

Al respecto, tomando en cuenta que se trata de una medida legislativa relacionada con los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Autoridad Responsable ha diseñado un procedimiento general a través de la realización de dos Foros Estatales, uno de Acuerdos Previos/Informativos y el otro de Consulta, mismos que se llevarán a cabo en el lugar que, de acuerdo con un análisis preliminar, ofrecen mejores condiciones de cercanía y comunicación con las comunidades afromexicanas respectivas.

En caso que alguna comunidad desee hacer llegar sus propuestas, sugerencias o contenidos normativos, se podrán acordar mecanismos específicos de participación.

### **III. Fase Informativa**

Para el desahogo de esta fase se realizará un Foro Estatal Informativo.

En esta fase se proporcionará a los sujetos consultados toda la información de que se disponga respecto de los temas a consultar, se explicará ampliamente el precepto a reformar, elaborado de acuerdo con los avances de los derechos afromexicanos en el ámbito internacional, criterios jurisprudenciales y necesidades de los procesos organizativos de los diversos pueblos y comunidades, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas.

Con la finalidad de que los pueblos y comunidades afromexicanas cuenten con el tiempo necesario para el análisis, reflexión y construcción de sus propuestas, el H. Congreso del Estado llevará a cabo una amplia difusión de la Reforma, a través de las siguientes acciones:

1. Entrega de información directa al sujeto consultado.
2. Amplia difusión en medios de comunicación, de manera especial a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas del INPI.
3. Entrega del material que contiene la propuesta de Reforma multiseñalada.
4. Promoción de Asambleas comunitarias, mesas de debate, talleres, entre otros, en los pueblos y comunidades afromexicanas.
5. Publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
6. Publicación en la página oficial del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Las acciones antes señaladas se realizarán en idioma español, desde la emisión de la Convocatoria y hasta un día antes de la realización del Foro de Consulta.

Aunado a lo anterior, los sujetos consultados podrán solicitar información específica antes de la realización del Foro informativo del proceso de Consulta.

### **IV. Fase de Deliberación Interna**

Para el desahogo de esta fase y en un marco de plena autonomía, los sujetos consultados analizarán la medida legislativa sometida a consulta, preferentemente en la Asamblea General de sus comunidades, la cual es el órgano máximo de toma de decisiones, y llegarán a un acuerdo, propuesta u opinión que mejor les parezca, tomando en cuenta siempre y en todo momento sus usos y costumbres y dentro del plazo fijado para ello dentro de la convocatoria respectiva.

Es importante mencionar que en esta fase no intervendrá la autoridad responsable, esto en aras de no incidir en las opiniones, debates y propuestas a las que lleguen las comunidades afromexicanas; sin embargo, el Órgano Técnico Asesor o el Órgano Garante podrán participar y asesorar a éstas, siempre que medie previa



petición verbal o escrita de las autoridades comunitarias o tradicionales; y su actuar se limitará única y específicamente a las cuestiones solicitadas, sin intervenir en la decisión final.

#### **V. Fase de Diálogo y Acuerdos**

Esta fase se desahogará por medio de un Foro Estatal Consultivo.

En el Foro de Consulta se establecerá un dialogo horizontal entre el sujeto consultado y la Autoridad Responsable, donde se recibirán las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos específicos, generados en las asambleas generales o que por separado deseen formular los participantes.

Dada la naturaleza de la medida sometida a consulta, en el Foro de Consulta se levantarán las actas correspondientes, que contendrán los acuerdos alcanzados.

#### **VI. Fase de Seguimiento de Acuerdos.**

Para el seguimiento de los acuerdos y consensos alcanzados en el proceso de consulta, se realizará un Foro de Seguimiento. De entre los participantes se elegirá una Comisión de Seguimiento, que tendrá el objetivo de establecer los diálogos con las instancias de debate y decisión; asimismo, será la encargada de impulsar la reforma del párrafo séptimo del artículo 5, y demás que resulten necesarios, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, en su caso, las reformas a las leyes secundarias que correspondan. Dicha Comisión deberá estar conformada, preferentemente, por igual número de hombres y mujeres.

#### **f. PROGRAMA DE TRABAJO Y CALENDARIO**

<b>FASE O ETAPA</b>	<b>ACTIVIDAD</b>	<b>FECHAS PROPUESTAS</b>
Preconsultiva	Esta fase comprende las actividades encaminadas a conjuntar la información relacionada con la medida o proyecto en cuestión y hacer propuestas que propicien las condiciones básicas para la realización de la consulta.	Del 18 de abril al 22 de mayo de 2023.
Actos y Acuerdos Previos	En esta fase se va a convocar a las partes que intervendrán en el proceso de consulta para que conozcan la	23 de mayo de 2023

	propuesta de protocolo y propongan en su caso modificaciones. Esta fase abre ya un diálogo entre las partes involucradas y se cerrará con la firma y aceptación del mismo.	
Fase Informativa	En esta fase se proporcionará a los sujetos consultados toda la información de que se disponga respecto de los temas a consultar.	23 de mayo de 2023
Fase de Deliberación Interna	Los sujetos consultados analizarán la medida legislativa sometida a consulta en plena autonomía y llegarán a un acuerdo.	Del 24 al 29 de mayo de 2023
Fase de Diálogo	En esta fase se recibirán las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos específicos, generados en las asambleas generales o que por separado deseen formular los participantes.	30 de mayo de 2023
Fase de Seguimiento de Acuerdos.	En esta fase se entregarán resultados y se dará seguimiento a los acuerdos y consensos alcanzados en el proceso de consulta, por parte de la Comisión de Seguimiento designada para el caso.	05 de junio de 2023

#### **g. SEDE DEL FORO DE LA FASE DE ACUERDOS PREVIOS E INFORMATIVOS**

Para la realización del Foro de la Fase de Acuerdos Previos e Informativos se propone que la sede sea el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en aras de que no solamente converjan la autoridades consultadas sino también los representantes populares de éstos, logrando con ello la mayor

pluralidad de ideas que abonen a contar con la pertinencia cultural del pueblo afroamericano de nuestro Estado; asimismo, tendrán la posibilidad de congregarse comunidades con similar o diferente identidad geográfica, cultural, social o quienes mantengan interés y proyectos comunes.

De esta manera, el Foro Estatal se realizará en la siguiente sede:

No.	Entidad Federativa	Municipio	Sede	Pueblos que se congregarán	Fecha	Hora
1	Veracruz de Ignacio de la Llave	Xalapa	H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Pueblos y comunidades afroamericanos	23 de mayo de 2023	08:00 horas.

#### **h. SEDE DEL FORO DE LA FASE DE DIÁLOGO Y ACUERDOS.**

Para la realización del Foro de las Fases de Diálogo y Acuerdos se propone que la sede sea el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en aras de que no solamente converjan la autoridades consultadas sino también los representantes populares de éstos, logrando con ello la mayor pluralidad de ideas que abonen a contar con la pertinencia cultural del pueblo afroamericano de nuestro Estado; asimismo, tendrán la posibilidad de congregarse comunidades con similar o diferente identidad geográfica, cultural, social o quienes mantengan interés y proyectos comunes.

De esta forma, el Foro Estatal se realizarán en la siguiente sede:

No.	Entidad Federativa	Municipio	Sede	Pueblos que se congregarán	Fecha	Hora
1	Veracruz de Ignacio de la Llave	Xalapa	H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Pueblos y comunidades afroamericanos	30 de mayo de 2023	08:00 hrs

## **i) SEDE DEL FORO DE SEGUIMIENTO.**

Para la realización del Foro de Seguimiento se propone una sede única, a realizarse en el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

No.	Entidad Federativa	Municipio	Sede	Fecha	Hora
1	Veracruz de Ignacio de la Llave	Xalapa	H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	05 de junio de 2023.	11:00 hrs

## **j. PREVISIONES GENERALES**

### **I. Documentación**

El Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave recepcionará toda la documentación que contenga las propuestas y observaciones respecto de los temas de consulta.

Se procurará asentar por escrito todas las propuestas orales que se formulen, para lo cual se elaborará un acta que recupere las principales intervenciones de los asistentes, las principales propuestas y los acuerdos derivados del Foro.

### **II. Archivo**

El H. Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave sistematizará toda la documentación recibida respecto de la temática consultada y generará una memoria fotográfica, que constituirá el expediente de archivo de la consulta.

El original del archivo será resguardado en el H. Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave y estará disponible a todo el público interesado, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

### **III. Financiamiento**

El Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave proveerá a los sujetos consultados los elementos necesarios para el adecuado desarrollo del proceso de consulta, en particular la difusión y distribución de la Convocatoria y la realización de los Foros, tales como transporte, alimentación, mobiliario, fotocopiado de documentos, entre otros requerimientos, conforme a las necesidades de la actividad y la disponibilidad presupuestaria.