

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández, César Balcázar Bonilla y Ángel Isaías Guzmán Alba, así como a Diana González Gómez, Giovanna Gómez Oropeza y Jesús Eduardo Villar Román; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Yucatán.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día 31 de octubre de 2017, en cuanto a su proceso legislativo, por la falta de consulta previa a comunidades indígenas.
- Artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, publicado mediante el Decreto 534/2017, por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día 31 de octubre de 2017, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 7.- Los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia en el estado deberán:

*I. Contar en las regiones en las que tengan sede, con personal que tenga conocimientos de la lengua maya y con intérpretes certificados por las autoridades competentes en materia de conocimiento de la lengua maya en los ámbitos de procuración y administración de justicia.
(...)”*

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1°, 2° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 6 y 7 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho de las personas indígenas a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su cultura.
- Derecho de acceso a la justicia.
- Derecho de las personas indígenas de aplicar sus propios sistemas normativos.
- Principio de progresividad y no regresividad.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 534/2017 por el que se modificó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, por la ausencia de consulta previa a comunidades indígenas; y de manera particular el artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, publicadas mediante el Decreto referido, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día 31 de octubre de 2017.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo establecido por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día 31 de octubre de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del miércoles 1 de noviembre de 2017 al jueves 30 de noviembre de 2017. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades

federativas, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:(...)”

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)
XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)
La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

El día 31 de octubre de 2017, se publicó en en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el decreto 534/2017 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y a la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, con el objetivo de proteger diversos derechos de las comunidades mayas, como el acceso a la justicia, conservación y aprendizaje de la lengua maya, diversidad sexual, así como fortalecer la figura del juez maya.¹

¹ Dictamen de la Comisión Permanente para el respeto y Preservación de la Cultura Maya, relativo a la Iniciativa que modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y a la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, suscrita por el Diputado David Abelardo Barrera Zavala.

Al respecto, de inicio debe puntualizarse que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos extiende su reconocimiento al Congreso del Estado de Yucatán por promover el rescate, conservación y aprendizaje de la lengua maya, como un esfuerzo para el fortalecimiento y difusión de la misma en toda la Entidad Federativa. Sin embargo, el Decreto impugnado por el que se modificaron las leyes antes mencionadas, al constituir una medida legislativa susceptible de afectar directamente a comunidades indígenas, el legislador local incurrió en el incumplimiento de la obligación internacional del Estado mexicano, prevista en el artículo 6, inciso a) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consistente en llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas interesadas, mediante procedimientos adecuados y a través de sus instituciones representativas.

Por lo anterior, la presente acción de inconstitucionalidad tiene por objeto contribuir a que el legislador local proteja y garantice las mencionadas prerrogativas de las comunidades mayas, con miras al respeto del derecho a la plena participación, reconocimiento a la cultura y a la autonomía de las comunidades mayas, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En este orden de ideas, y en virtud de que las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultadas, mediante procedimientos apropiados, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente², las normas impugnadas se encuentran viciadas en su procedimiento y por lo tanto resultan incompatibles con el bloque de constitucionalidad mexicano, al no haberse llevado a cabo dicha consulta a las comunidades mayas para la elaboración de la normativa combatida.

Ahora bien, de forma específica, el artículo 7, fracción I de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán transgrede los derechos de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes

² Artículo 6 del Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

que tengan conocimiento tanto de su cultura como de su lengua, y por lo tanto el derecho al acceso pleno a la justicia de las comunidades indígenas.

Es decir, adicionalmente a la falta de consulta previa por la que debió atravesar el Decreto impugnado, el artículo 7, fracción I, la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, vulnera el derecho de las personas indígenas a ser asistidas, ante los órganos de procuración e impartición de justicia, por intérpretes que conozcan la cosmovisión maya, pues no basta que los mismos tengan conocimiento únicamente de su lengua para poder garantizarles el ejercicio pleno del derecho de acceso a la justicia, como lo establece la Constitución Federal en su artículo 2º, Apartado A, fracción VIII, al señalar que los intérpretes deben conocer tanto la lengua como la cultura de la persona a la que se asiste.

En virtud de lo anterior, debe declararse la invalidez del Decreto impugnado, o en su caso del precepto cuya invalidez se reclama por vulnerar los derechos humanos precisados. Esto, con la intención de adecuar el ordenamiento al marco Constitucional y Convencional, en estricto apego a los derechos humanos de las personas y comunidades indígenas.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(...)

(...)

(...)

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

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

(...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

(...)

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

(...)

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. **Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.**

(...)”

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
(...)”

*“Artículo 133. **Esta Constitución,** las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella **y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”*

B. Internacional.

Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales:

“Artículo 6.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la

misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

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

“Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como

criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“Artículo 27. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.”

XI. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El Decreto 534/2017 por el que se reformaron diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y de la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, vulnera el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que, durante el proceso legislativo del Decreto en comento, se advierte que no se llevó a cabo la consulta sobre las modificaciones legislativas referidas, que afectan directamente a las comunidades citadas, consecuentemente resultan contrarios a los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; los cuales, se distinguen como comunidades que conforman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Por su parte, el artículo 6, del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado mexicano el día trece de agosto 1990, establece la obligación internacional de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Es así que el Bloque de Constitucionalidad mexicano, reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta previa mediante procedimientos apropiados, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. De la misma forma, dicho bloque prevé las obligaciones de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, respecto a las siguientes actividades:

- Promover la igualdad de oportunidades de los indígenas.
- Eliminar cualquier práctica discriminatoria.
- **Establecer las instituciones y determinar 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.**
- Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.
- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior.
- Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles.

- Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.
- Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud.
- Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación.

En aras de alcanzar estos fines, la misma Norma Suprema prevé en el apartado B del artículo 2°, que las instituciones y las políticas establecidas para alcanzar el óptimo ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, situación que no es llevada a cabo en el caso del decreto impugnado.

En congruencia con lo anterior, el derecho a la consulta previa se erige como una garantía al alcance de las comunidades indígenas, por virtud de la cual, se pretende alcanzar la plena participación de dichas comunidades en la toma de decisiones que sean susceptibles de entrañar una afectación a su seno cultural. Conviene recordar que el derecho a la Consulta Previa, se encuentra internacionalmente reconocido en los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mismos que a la letra disponen:

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

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

En el ámbito jurisprudencial, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a las comunidades indígenas, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Misma que debe cumplir con los siguientes parámetros:

- a) Debe ser previa;
- b) Culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales;
- c) Informada; y,
- d) De buena fe.

Lo anterior, en el entendido que el deber del Estado a consultar a dichas comunidades no requiere de la demostración de una afectación real a sus derechos o intereses, sino que basta con la susceptibilidad de que dichos principios puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.³

³ Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, p. 736, Materia constitucional, del rubro: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.**

De igual manera, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado al respecto y ha establecido en reiteradas ocasiones que la obligación de consultar de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados, a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional con el objeto de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de tales comunidades originarias.⁴

Bajo este marco normativo y jurisprudencial resulta evidente que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones sobre todas las cuestiones que afecten sus derechos y/o intereses, como ocurre en el caso que nos ocupa, toda vez que constituyen ordenamientos que regulan prerrogativas que no sólo afectan, sino que regulan directamente los derechos de las comunidades indígenas.

En ese sentido, el legislador del Estado de Yucatán, al soslayar la consulta inherente a las comunidades indígenas, y al excluir su participación en aspectos torales respecto de la regulación de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como lo son el derecho de acceso pleno a la justicia, —garantizado a través de la asistencia de un intérprete—, así como el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas —que se concreta con su libertad para elegir a la persona que ha de desempeñarse como juez maya—, entre otros, estrechamente vinculados con la comunidad maya, se configura una transgresión de orden constitucional y convencional en materia de pueblos y comunidades indígenas.

Debe hacerse especial énfasis en que las reformas y adiciones impugnadas constituyen medidas legislativas de carácter medular en materia de comunidades indígenas, razón por la cual, la consulta previa resulta de especial y trascendental importancia. Lo anterior, en virtud de que la omisión a la consulta

⁴ Sentencia de Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, Párrafos 166-168 y Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafo 133.

previa se evidencia y agrava cuando se contrasta con el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece el deber de todas las autoridades del país en el ámbito de sus respectivas competencias de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad, postulado que cobra especial relevancia para el caso particular de los pueblos y comunidades indígenas, por la especial obligación de consultarlos en cualquier decisión que afecte a sus derechos e intereses, tal y como se ha mencionado, consagrada en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

En este sentido, el Decreto impugnado trasgrede el irrenunciable derecho a la participación libre, previa e informada, toda vez que la participación de las comunidades indígenas en el Estado de Yucatán se vio vedada. Es decir, la comunidad indígena maya se vio imposibilitada de intervenir en tan relevantes modificaciones legislativas, que se tradujeron en las reformas expedidas a través del Decreto impugnado, mediante las cuales se desprenden afectaciones a diversos derechos humanos, consistentes en la supresión del derecho previamente reconocido de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes que contaran con conocimiento de su cultura y de su lengua, toda vez que se eliminó que tal conocimiento sea necesario en los interpretes que les auxilien, asimismo, se establecen normas que constituyen una discriminación.

Consecuentemente, la carencia de consulta previa, tiene como consecuencias una serie de vulneraciones sustanciales a derechos constitucionalmente reconocidos, en virtud de que la emisión de modificaciones a leyes, no satisface el requerimiento constitucional y convencional dada la materia que regula, su nivel de impacto y la población específicamente afectada.

Debe reiterarse que la consulta previa es un derecho constitucional de los pueblos indígenas, respecto del cual, ese Alto Tribunal ha sentado las bases para realizarse de conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, estableciendo las características específicas del procedimiento de consulta, las cuales variarán

necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas.

De los estándares mínimos precisados en líneas previas, sobre el derecho a la consulta de las personas indígenas, conviene precisar que la consulta debe cumplir con las siguientes exigencias mínimas:⁵

- a) **Previa al acto**, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución.
- b) **Culturalmente adecuada**, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho;
- c) **Informada**, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y

⁵ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 2a. XXIX/2016 (10a.) publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 31, Junio de 2016, Tomo II, Décima Época, Materia Constitucional, página 212, de rubro siguiente: “**PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.**”

- d) **De buena fe**, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

En atención a esto, se colige que, si la fase de presentación de la iniciativa marca el comienzo de la actividad legislativa, y si durante el desarrollo de sus etapas de iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación (o promulgación); no se realiza la consulta, queda en evidencia la omisión por parte de las autoridades modificadoras de la norma y demostrada la exclusión de las comunidades indígenas en las medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, así como la convalidación de esta trasgresión, por los intervinientes durante su desarrollo.

Ahora bien, debe precisarse que si bien no se contempla en nuestro ordenamiento la forma en que los órganos legislativos locales debe abrir periodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, sí regulan en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa.

Aunado a lo anterior, como lo ha señalado el Pleno de nuestro Máximo Tribunal Constitucional, con base en lo dispuesto en el artículo 1° Constitucional, los Congresos Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.⁶

Asimismo, ese Alto Tribunal también ha determinado que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra interrelacionado

⁶ Sentencia del 8 de marzo de 2016, del Pleno de la SCJN, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 31/2014, p. 30.

con el ejercicio y la salvaguarda de otros derechos inherentes a dichas comunidades, tales como el desarrollo sustentable, propiedad ancestral, identidad cultural, por lo que la obligación del Estado de garantizar el derecho de consulta impacta directamente en el ejercicio de otros derechos.

Tales planteamientos quedaron plasmados en la Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día cuatro de noviembre de dos mil quince, en la que resolvió el Amparo en Revisión 270/2015 tal y como se cita a continuación:

“Así pues, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado.”

De forma similar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, al emitir la Recomendación General N° 23, exhortó a los Estados Partes a no adoptar medidas directamente relacionadas con los derechos e intereses de los miembros de pueblos y comunidades indígenas sin su participación efectiva, como se aprecia en el texto citado a continuación:

“4. El Comité exhorta en particular a los Estados Partes a que:
a) Reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación;
b) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas sean libres e iguales en dignidad y derechos y libres de toda discriminación, en particular la que se base en el origen o la identidad indígena;

c) Proporcionen a los pueblos indígenas las condiciones que les permitan un desarrollo económico y social sostenible, compatible con sus características culturales;

d) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado;

e) Garanticen que las comunidades indígenas puedan ejercer su derecho a practicar y reavivar sus tradiciones y costumbres culturales y preservar y practicar su idioma.”

Bajo tales consideraciones, la falta de consulta previa en el caso concreto, generó violaciones de carácter material que trascienden de manera fundamental al ordenamiento mismo, de tal manera que provocan su invalidez o inconstitucionalidad, ya que esta violación trasciende al contenido mismo de las normas, al no incluir en su conformación la consulta como derecho humano fundamental de los pueblos indígenas del Estado de Yucatán, en virtud de que las leyes impugnadas tienden a proteger los derechos de la comunidad maya, así como a regular su sistema de justicia, motivo por el cual, están directamente relacionadas con las comunidades y pueblos indígenas.

En síntesis, convalidar que el Congreso Local no haya realizado las medidas necesarias para llevar a cabo esta consulta, con los estándares constitucionales y convencionales aplicables, incluso cuando las leyes que se modifican tienen implicaciones directas sobre los pueblos indígenas, no sólo harían nugatorios el reconocimiento y pleno ejercicio de derecho de éstos, sino que además generaría prácticas que pretendan eludir la obligación de las autoridades –en este caso, legislativas– de llevar a cabo las consultas a las comunidades y pueblos indígenas.⁷

En este sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el

⁷ Voto Concurrente, Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 31/2014.

Semanario Judicial de la Federación Tomo I, Libro XXIII, Agosto de 2013, Décima Época, Materia Constitucional, página 736, que enseguida se cita:

“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. *La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.”*

Respecto del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas previamente, ese Tribunal Pleno se pronunció al resolver la controversia constitucional 32/2012, la cual fue promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán Michoacán, en la cual demandaron la invalidez de la reforma de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán, publicada el 16 de marzo de 2012 la cual comprendía diversas modificaciones a la Constitución local de esa entidad federativa. En su concepto de invalidez plantearon, que al ser el primer municipio con una estructura distinta a la establecida en el artículo 115 del texto fundamental, la reforma constitucional mencionada violó su derecho a ser consultados.

De la resolución de esta controversia destacan los siguientes pronunciamientos:

- Se sostuvo que, aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, con fundamento en el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, **las legislaturas deben prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.**
- Adicionalmente, se sostuvo que, aunque la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se ha materializado en distintas leyes secundarias, el ejercicio de ese derecho no puede estar limitado a estos ordenamientos, sino que se trata de una prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos.
- Se analizó si en el caso concreto se había violado o no el derecho a la consulta previa del municipio actor, en tanto que éste afirmó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo demandado fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente, y sin que el objetivo primordial fuera consultarlos.
- En este sentido, la mayoría resolvió que en virtud de que no constaba que el Municipio de Cherán haya sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, dicho actuar violó su esfera competencial y sus derechos, por lo cual se impuso declarar la invalidez de las reformas impugnadas.

Como puede observarse de los extractos anteriores, en el caso que nos ocupa, se actualiza la trasgresión al derecho de consulta, en tanto no se advierte se haya realizado una consulta a las comunidades afectadas de manera informada, a través de un procedimiento adecuado.

A mayor abundamiento, la sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, promovidas por el Partido Político Local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano, en las cuales, de forma general, se argumentó que la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, violentaba los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se determinó declarar la invalidez del Decreto número 1295, por el que se creó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de agosto de dos mil quince, con base en las siguientes consideraciones:

- La Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, regula aspectos que atañen directamente a los derechos político electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca y la forma en la que se eligen sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres;
- La Ley impugnada es susceptible de afectarles directamente a los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca y por ende, el Congreso del Estado de Oaxaca tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos de la entidad, previó a la emisión de la norma impugnada.
- Del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo y que obran en el Tomo I del expediente principal, se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos, previo a la emisión de dicha Ley, y por ende se advierte una violación al derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor.
- Con la emisión de la Ley impugnada, existe una violación directa al artículo 2º de la Constitución Federal y, en consecuencia, se declara la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca aprobada mediante Decreto 1295, publicada en la edición extra

del Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.

De forma particular, la sentencia referida marca una pauta relevante, en virtud de que la invalidez del Decreto Número 1295, por el que se creaba la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de agosto de dos mil quince, derivó de la falta de una adecuada realización de consulta previa.

Como puede advertirse, *mutatis mutandis*, las directrices que sirven de base para la determinación de los alcances del derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, están marcadas por estos precedentes, los cuales dejan ver que esta construcción tiene como origen evitar la violación de este derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor, sobre todo si se generan las circunstancias que les afecten directamente.

Al respecto, también se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha determinado como una obligación fundamental consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.⁸

De forma reiterada en otros casos se ha determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como presupuesto fundamental la obligación de consultar, no solo como cumplimiento constitucional o convencional sino como una garantía efectiva de participación de los pueblos y comunidades indígenas.

“155. La Corte destaca que en este caso contra Chile no se ha sometido a su consideración ninguna alegada violación del derecho a

⁸ Sentencia (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 27 de junio de 2012.

la propiedad comunal en relación con el artículo 21 de la Convención Americana. No obstante, este Tribunal recuerda la importancia de los criterios jurisprudenciales que ha desarrollado en sentencias de casos contra Nicaragua¹⁵⁷, Paraguay¹⁵⁸, Surinam¹⁵⁹ y Ecuador¹⁶⁰ en relación con el contenido y alcance del derecho a la propiedad comunal, tomando en cuenta la estrecha relación de los pueblos indígenas con sus territorios. El Tribunal se ha pronunciado sobre las obligaciones estatales para garantizar dicho derecho, tales como el reconocimiento oficial de la propiedad a través de su delimitación, demarcación y titulación, la devolución de los territorios indígenas y la regulación de un recurso efectivo para resolver los reclamos correspondientes. **Asimismo, la Corte ha establecido que “la obligación de consulta [a las comunidades y pueblos indígenas y tribales], además de constituir una norma convencional, es también un principio general del Derecho Internacional” y ha enfatizado la importancia del reconocimiento de ese derecho como “una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal”¹⁶². Se trata de criterios que los Estados deben observar al respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas y sus miembros en el ámbito interno.”**⁹

Otro de los alcances de la obligación de consulta de los Estados, es que se proporcione acepte y brinde información, y se genere una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo, no omitirse o realizarse como una eventualidad.

133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha

⁹ Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, del 29 de mayo de 2014.

comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.”¹⁰

Adicionalmente, resultan de particular relevancia los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en los cuales se ha señalado de forma específica que en el caso de la adopción de una medida legislativa, y dependiendo de los procedimientos constitucionales del país del que se trate, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión.¹¹

¹⁰ Sentencia Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname, 28 de noviembre de 2007.

¹¹ Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 22.

Sobre la implementación de la consulta, el Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de dos mil nueve sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, refirió como una de las situaciones más comunes a las que han tenido que enfrentarse los órganos de control normativo de la OIT es la realización de supuestas consultas a los pueblos indígenas que consisten en meros trámites de audiencia o de información. Según han reiterado estos órganos, "una reunión de mera información no se puede considerar de conformidad con lo dispuesto en el Convenio", particularmente a la vista del establecimiento de un "*diálogo genuino entre ambas partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común.*"¹²

Derivado de ello en este mismo informe se ha destacado que el cumplimiento por los Estados de la consulta "en buena fe", como estipula el Convenio N° 169, responde a la exigencia de cumplir con el objeto último de dicha obligación. Bajo ese supuesto los órganos de control normativo de la OIT han subrayado en múltiples ocasiones que la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como "un verdadero instrumento de participación", que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas.¹³

Respecto a estas formalidades en la medida en que constituyen un trámite prescriptivo en relación con la planificación y adopción de las medidas legislativas o administrativas que les afecten, las consultas deben responder a procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes. Este requisito responde a la necesidad de dotar de seguridad jurídica a todo acto del Estado, así como a los objetivos de adecuación y

¹² Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 23.

¹³ Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 25.

representatividad de las consultas a los pueblos indígenas, evitando arbitrariedades y conflictos innecesarios. La adopción de dichos procedimientos debería ser en sí mismo un proceso consensuado, con la participación activa de los pueblos indígenas.¹⁴

Otro aspecto trascendental en materia de consulta es la noción de “impacto significativo”, concepto relacionado directamente con la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten directamente derechos de los pueblos y comunidades indígenas, prerrogativas que, tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como el 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 de impacto significativo para los grupos indígenas, destacando las siguientes:

- I. La pérdida de territorios y tierra tradicional;
- II. El desalojo de sus tierras;
- III. El posible reasentamiento;
- IV. El agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural;
- V. La destrucción y contaminación del ambiente tradicional;
- VI. La desorganización social y comunitaria, así como, Impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.¹⁵

Como puede advertirse, la falta de consulta para las modificaciones realizadas a las leyes publicadas mediante el Decreto impugnado tiene este *impacto significativo*, en tanto que el derecho a que los intérpretes tengan conocimiento de la cultura de las personas a las que van a asistir, se traduce en un reconocimiento de la especificidad cultura de los pueblos y del derecho al acceso

¹⁴ Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de 2009 sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Apéndice A, párrafos 34.

¹⁵ Voto Concurrente, Ministro Eduardo Medina Mora I. acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

pleno a la justicia, así como expresamente lo prevé la Norma Fundamental en su artículo 2°, consecuentemente este impacto se traduce en un relego de este aspecto fundamental al emitir un decreto en materia de acceso a la justicia de las personas indígenas sin su participación. De igual manera impacta el que no se les tome en cuenta para la determinación de los requisitos necesarios para desempeñar el cargo de juez maya, vulnerando la autonomía estas comunidades, y resultando en requisito desproporcionado y discriminatorio.

En relación a la determinación de este impacto significativo, la Segunda Sala de esa 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, a través de los cuales 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 referidos con anterioridad.¹⁶

No se omite señalar que esta Comisión Nacional, al emitir la Recomendación General 27/2016, conforme a sus facultades constitucionales, recomendó tanto a las autoridades ejecutiva y legislativas federales como a las locales, presentar iniciativas de ley sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país que recoja como mínimo los estándares, de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y en su caso estudiar, discutir y votar tales iniciativas, asegurando en todo momento la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, e integrando a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.¹⁷

Aunado a lo anterior, es de resaltarse que el derecho a la consulta, también está relacionado con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por las decisiones que se tomen sin la participación de

¹⁶ Voto Concurrente, Ministro Eduardo Medina Mora I. acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 27/2016.

los indígenas, tal como ocurre en el presente caso, en virtud de no tomar en cuenta a las personas de las comunidades mayas para las modificaciones en aspectos tan relevantes que involucran su cosmovisión, usos y costumbres, para la determinación de sus autoridades y el acceso a otros derechos.¹⁸

En síntesis, el decreto impugnado no cumple con la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas de manera previa, informada, de buena fe y con las medidas temporales y geográficas adecuadas, sobre una modificación legislativa que trasciende directamente en los intereses de tales comunidades.

Es así que, si bien en un orden jurídico tan complejo como el que nos encontramos hoy en día, no todas las medidas legislativas son susceptibles, de ser sometidas a una consulta previa, como se precisó con anterioridad, con base en el estándar del *impacto significativo* debe reiterarse que tratándose de garantía en materia de consulta previa de comunidades indígena, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si la medida legislativa que se pretende emplear puede impactar significativamente en sus condiciones de vida o entorno. Situación que se concreta en el caso particular, toda vez que las medidas impugnadas revisten una trascendencia particular al versar sobre aspectos que inciden directamente en la impartición de justicia de comunidades y pueblos indígenas, misma que será llevada a cabo por los propios integrantes de dichas comunidades.

Por las razones expuestas se reitera, la inconstitucionalidad del Decreto 534/2017 por el que se modificó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día 31 de octubre de 2017, por ser una medida legislativa, que incumple con la obligación de consultar a los pueblos indígenas con carácter previo a la adopción de este decreto, toda vez que esta ley afecta directamente el ejercicio de diversos derechos inherentes a las comunidades mayas, como la

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1050

asistencia de intérpretes con conocimiento de su cultura, la determinación con base en su sistema normativo de sus autoridades, entre otros.

Ahora bien, en caso de reconocerse la validez del Decreto impugnado, con relación a la consulta previa de las comunidades indígenas, a juicio de este Organismo Nacional protector de los derechos humanos, las modificaciones realizadas tanto a la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán como a la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán contienen normas susceptibles de vulnerar los derechos humanos inherentes a las comunidades indígenas, tal y como se expondrá a continuación.

SEGUNDO. La modificación al artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, al suprimir la exigencia consistente en que los intérpretes, de los órganos encargados de procuración e impartición de justicia, que asistan a las personas que pertenecen a una comunidad maya deban tener conocimiento de su cultura, vulnera su derecho a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su cultura, y trasgrede el derecho de acceso pleno a la justicia, así como el principio de progresividad y no regresividad, en contradicción a lo establecido por los artículos 1°, 2°, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Federal. Lo anterior, toda vez que las personas que pertenecen a una comunidad indígena tienen derecho a que, en los ámbitos de procuración e impartición de justicia, sean asistidos por intérpretes que conozcan y compartan la cosmovisión de su cultura.

El derecho de acceso a la justicia comprende el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, mismo que puede definirse, esencialmente, como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida

sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión.¹⁹ Esta prerrogativa fundamental ha sido considerada como uno de los derechos humanos de mayor trascendencia, convirtiéndose en uno de los pilares de un Estado democrático, en virtud de que su tutela, aplicación y respeto, constituye la fuente primigenia del ejercicio de los derechos fundamentales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que el artículo 17 de la Constitución Federal, reconoce el derecho de acceso a la justicia de manera general, de cuyo texto se desprende que toda persona tiene el derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijan las leyes.²⁰ En esta tesitura, el acceso a la justicia, incluye la posibilidad de acudir ante el sistema judicial o institución competente para atender algún reclamo legal; acceso a un servicio que brinde un pronunciamiento judicial o administrativo justo, en un tiempo prudente; y además, el conocimiento de los derechos por parte de todas las personas, así como de los medios para poder ejercerlos de manera eficaz.

Ahora bien, como se precisó con anterioridad, el texto constitucional federal, hace un constitucional de la composición pluricultural del Estado mexicano, enfatizando el derecho de las comunidades indígenas a su diferencia cultural, así como el derecho a que las personas que pertenecen a comunidades indígenas gocen del acceso pleno a la jurisdicción del Estado, tal y como lo establece el artículo 2º, Apartado A, fracción VIII de la Constitución Federal.

Para garantizar este derecho, nuestra Norma Fundamental precisa que se deberá tomar en cuenta en todos los juicios y procedimientos las costumbres y especificidades culturales en que sean parte, individual o colectivamente las

¹⁹ Jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXV, Abril de 2007, p. 124, del rubro: **GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**

²⁰ Tesis Aislada 1a. CXCIV/2016 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro 32, Julio de 2016, Tomo I, p. 317, del rubro **DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.**

personas integrantes de comunidades o pueblos indígenas, agregando también que, dichas personas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento tanto de su lengua como de su cultura.

A nivel convencional, específicamente las personas que pertenecen a pueblos y comunidades indígenas, encuentran protección en el Convenio 169 de la OIT, mismo que establece en su artículo 12, que los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En este orden de ideas, se colige que nuestra Norma Suprema garantiza expresamente que las personas indígenas sujetas a cualquier proceso o procedimiento deben ser asistidas por una persona que conozca su lengua y cultura; esto es así en virtud de que, el derecho a la defensa adecuada, que constituye una vertiente trascendental del derecho de acceso pleno a la justicia, implica que toda persona a la que se le impute la comisión de un delito tenga de manera efectiva a su alcance los medios necesarios, tanto materiales — posibilidad de investigar y aportar pruebas—, como técnicos —auxilio tanto de un intérprete como de un defensor— con la finalidad de implementar una adecuada estrategia de defensa.

Por ello, tratándose de personas indígenas, el parámetro para analizar si ha existido un acceso pleno a la jurisdicción del Estado no es igual al que se aplica en cualquier proceso judicial, esto es así porque las particularidades culturales de los indígenas obligan a que las autoridades implementen y conduzcan juicios que sean sensibles a dichas especificidades²¹. Por tanto, la asistencia de un defensor junto con la de un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura,

²¹ Tesis Aislada P. XVII/2015 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Libro 22, Septiembre de 2015, Décima Época, Materia Constitucional, Pág. 232, del rubro siguiente: **ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS.**

constituye un mecanismo óptimo para asegurar una defensa adecuada y, por tanto, el pleno acceso a la justicia.

Ahora bien, conviene precisar que si bien la lengua es una característica cultural de cualquier sociedad, debe precisarse que la misma no abarca la noción completa de cultura, ya que la cultura de una comunidad se compone además por las creencias, valores, costumbres, normas y prácticas religiosas.²² Asimismo, en cuanto a las personas que asisten en una controversia jurisdiccional, a una persona que pertenece a una comunidad indígena — defensor o intérprete— se ha determinado que, es el intérprete quien debe cumplir con ambos requisitos de conocimiento —tanto de su lengua como de su cultura— es inherente al intérprete y no al defensor, en virtud de no ser indispensable tal cualidad en su persona, dado que la persona indígena podrá ser escuchada y se hará sabedora de sus derechos a través del intérprete.

En este sentido se pronunció la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis Jurisprudencial 1a./J. 60/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, libro 1, Diciembre de 2013, Décima Época, Materia Constitucional-Penal, Pág. 283, del rubro y texto siguiente:

“PERSONAS INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE SER ASISTIDOS POR INTÉRPRETES Y DEFENSORES QUE TENGAN CONOCIMIENTO DE SU LENGUA Y CULTURA. *Cuando personas indígenas están vinculadas en un proceso del orden penal, el estándar para analizar si existió acceso pleno a la jurisdicción del Estado no es igual al que aplica en cualquier proceso judicial, pues sus especificidades culturales obligan a todas las autoridades a implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades. En ese sentido, el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra a favor de aquéllas el*

²² La Real Academia de la Lengua Española define el concepto de Cultura como el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.

derecho a que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. Además, establece que: "... tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura", lo cual constituye un mecanismo óptimo para una defensa adecuada y, por tanto, el pleno acceso a la justicia en favor de este sector históricamente vulnerable, así como la mejor manera de reducir la distancia cultural que de facto opera entre una persona indígena y las reglas de un sistema judicial inspirado en códigos que no comparten determinadas minorías culturales. Ahora bien, la citada porción normativa que prevé el derecho fundamental a que la persona indígena sea asistida por "intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura", no debe interpretarse en su sentido literal copulativo, ya que **el derecho a la defensa adecuada en favor de aquélla no implica que ambas figuras -defensor e intérprete- necesariamente deban conocer la lengua y cultura de la persona a quien representan, pues el único obligado a ello directamente es el intérprete;** circunstancia con la cual se logra erradicar el problema lingüístico que padecen estas personas sujetas a proceso penal, atendiendo a que cuentan con el derecho a expresarse en su lengua materna y no en la obligación de hablar otra que les es ajena. Por lo que toca a la figura del defensor -de oficio o privado-, éste no necesariamente deberá contar con conocimiento de la lengua y cultura del indígena, al no ser indispensable tal cualidad en su persona, dado que el inculpado podrá ser escuchado y se hará sabedor de sus derechos a través del intérprete; máxime cuando la designación de defensor efectuada por la persona indígena, en términos del artículo 20, apartado A, fracción IX, constitucional, implica un derecho fundamental."

De esta manera, la exigencia de que el intérprete tenga conocimientos de la lengua y cultura de la persona a la que auxilia, tiene como finalidad ser el medio que allegue al órgano jurisdiccional con la especificidad cultural del indígena, pues se estima que, si el intérprete conoce la cultura, conoce a su vez la cosmovisión, los sistemas normativos, los usos y costumbres y el modo de ser

del indígena, acercando así ante el tribunal y ante el defensor dichos aspectos como medios de defensa para justificar la actuación de la persona perteneciente a una comunidad indígena.

Por lo anterior, es requisito necesario que las personas indígenas sean auxiliadas por intérpretes que tengan tanto conocimiento de su lengua como de su cultura, para que se consideren sus costumbres y especificidades culturales al momento de realizar una interpretación que contribuya a reducir la distancia que de facto opera entre una persona indígena y las reglas de un sistema judicial inspirado en códigos que no comparten determinadas minorías culturales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de que para garantizar el acceso a la justicia de los miembros del pueblo indígena Maya, y que la investigación de los hechos se realice con la debida diligencia, sin obstáculos y sin discriminación, el Estado debe asegurar que aquellos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales iniciados, facilitándoles intérpretes u otros medios eficaces para tal fin.

Para mayor claridad se transcribe en lo que interesa el Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala, resuelto por la Corte Interamericana de los Derechos humanos:

*“100. Este Tribunal considera que **para garantizar el acceso a la justicia** de las víctimas -en tanto **miembros del pueblo indígena Maya-** **y que la investigación de los hechos se realice con la debida diligencia, sin obstáculos y sin discriminación, el Estado debe asegurar que aquellas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales iniciados, facilitándoles intérpretes** u otros medios eficaces para tal fin. Asimismo, el Estado deberá garantizar, en la medida de lo posible, que las víctimas del presente caso no tengan que hacer esfuerzos desmedidos o exagerados para acceder a los centros de administración de justicia encargados de la investigación del presente caso. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte considera necesario ordenar al Estado el pago de una suma por concepto de gastos futuros, como una forma de garantizar que las víctimas puedan actuar en el proceso penal abierto ante la justicia ordinaria.”*

De lo anterior, se infiere que, para hacerse comprender de manera eficaz, y que en el juicio o procedimiento se tomen en cuenta las costumbres y especificidades de la persona indígena, deben facilitársele intérpretes con conocimiento de su cultura, para garantizar de esta manera su acceso pleno a la justicia. De manera más específica, de las resoluciones de la Corte interamericana, conviene citar el *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que la señora Fernández Ortega no contó con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar su denuncia y tampoco recibió en su idioma información sobre las actuaciones derivadas de su denuncia, por lo que se estimó, en el presente caso, un trato que no tomó en cuenta la situación de vulnerabilidad de la señora Fernández Ortega, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia. Con base en lo anterior, la Corte consideró que el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia. Se transcribe en lo conducente:

*“201. La Corte consideró probado que la señora Fernández Ortega **no contó con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar su denuncia y tampoco recibió en su idioma información sobre las actuaciones derivadas de su denuncia.** Para poder poner en conocimiento de las autoridades el delito que la había afectado y acceder a información debió recurrir a una persona conocida que hablaba español. Por otra parte, en ocasiones posteriores que convocó a la víctima, el Estado dispuso la presencia de un intérprete y además informó que se encontraba implementando un programa de formación de intérpretes indígenas en Guerrero. La Corte valora positivamente ambas medidas adoptadas por México. Sin embargo, **la imposibilidad de denunciar y recibir información en su idioma en los momentos iniciales implicó, en el presente caso, un trato que no tomó en cuenta la situación de vulnerabilidad de la señora Fernández Ortega, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia.** Con base en lo anterior, la Corte considera que el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia en*

los términos de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación el artículo 1.1 del mismo instrumento.”

En este orden de ideas, destaca la importancia de la asistencia de intérpretes, y de defensores, en el acceso a la justicia de personas indígenas, no sólo para que estén informados sobre el procedimiento, sino en cuanto a su etnicidad, quedando claro que su derecho no puede ser de modo alguno obstaculizado por debajo del espectro de condición puesto por la Constitución Federal. Así se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis: P. XVII/2015 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I, Decima Época, Materia Constitucional, del rubro y texto siguiente:

“ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS. *En las sentencias de los casos "Fernández Ortega" y "Rosendo Cantú", la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el Estado Mexicano incumplió con su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia en términos de los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1, numeral 1, del mismo instrumento, toda vez que en ambos casos las autoridades estatales fueron omisas en tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad de las personas referidas, basadas en su idioma y etnicidad. En ese contexto, en aras de garantizar el referido derecho humano tratándose de personas indígenas, resulta indispensable que el Estado Mexicano les asegure la provisión de un intérprete y les brinde apoyo en consideración a sus circunstancias de especial vulnerabilidad. En efecto, el estándar para analizar si existió acceso pleno a la jurisdicción del Estado, tratándose de personas indígenas vinculadas a un proceso, no es igual al que es aplicable en cualquier proceso judicial, en virtud de que sus especificidades culturales obligan a todas las autoridades a implementar y conducir procesos susceptibles de tutelar sus derechos, eliminar las barreras lingüísticas existentes y dar certeza al contenido de*

*la interpretación. **En ese sentido, conforme al parámetro de la regularidad constitucional, el Estado Mexicano debe garantizar el derecho fundamental de las personas indígenas a contar con un acceso pleno a la tutela jurisdiccional, para lo cual debe implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades en los que, desde luego, se consideren sus costumbres y especificidades culturales, así como que en todo tiempo sean asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura.***

Es así que, el hecho de que el legislador local estableciera de manera restringida, que los interpretes que asistan, ante los órganos de procuración e impartición de justicia en el Estado de Yucatán, a las personas de cultura maya, sin el conocimiento de la misma y solo de su lengua, se traduce en una vulneración del derecho de acceso pleno a la justicia de las personas indígenas, por verse imposibilitados de obtener una defensa adecuada, así como de que, tanto el juzgador como su defensor, entiendan su especificidad cultural.

En la práctica, las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, deben de allegarse de los elementos idóneos que les permitan constatar que los intérpretes conocen, además de la lengua, la cosmovisión derivada de la cultura de la persona que requiere asistencia de comunicación, de tal manera que esté en posibilidad de informar circunstancias específicas que trasciendan para el ejercicio del derecho de defensa adecuada. Lo anterior ya sea porque el intérprete pertenece a la misma comunidad o tiene un referente de relación que le permite conocerlo; aspectos que se pueden corroborar con el uso de documentos de identificación, la constancia de residencia o el reconocimiento de los órganos de representación de la comunidad indígena sobre su pertenencia al grupo o de alguno con similares características culturales.

Debe precisarse que, el hecho de que el legislador local suprima como requisito que el intérprete que asista a las personas indígenas ante los órganos de justicia del Estado deba conocer la cosmovisión cultural de las personas a quienes asiste, se traduce en que dichas personas no puedan contar con la asesoría idónea de conformidad con las exigencias constitucionales, de acuerdo a las

modalidades antes apuntadas, lo que hace presumir la existencia de errores en la comunicación o la imposibilidad de la misma, con la amplitud que se requiere; lo que afecta el derecho humano a la defensa adecuada, en virtud de que no se garantiza la posibilidad de que la persona trasmita de manera fehaciente lo que piensa, su versión de los hechos, su manera de ver e interpretar las cosas, así como su entendimiento de la norma.

En ese orden de ideas, es necesario que el legislador de Yucatán, elimine prácticas que vulneran los derechos humanos de las personas indígenas, evitando la inobservancia de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en materia indígena respecto a las estrategias de defensa, con el objetivo de que el reconocimiento jurídico de los derechos procesales de los indígenas, señalados en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, tenga una correspondencia con el desarrollo de procedimientos jurisdiccionales justos, equitativos, apegados a derecho y que reflejen la diversidad cultural y jurídica de nuestro país.

Resulta necesario señalar, que la disposición impugnada limita el derecho humano reconocido en el artículo 2° Constitucional, Apartado A, fracción VIII, que garantiza el derecho de los indígenas a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su cultura, adicional a su lengua, lo que se traduce en una vulneración del principio de progresividad de los derechos humanos, el cual se constituye como la obligación del Estado de asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, y al mismo tiempo, implica la prohibición de cualquier retroceso en los mismos.

Es así que el Estado debe proveer las condiciones necesarias para no disminuir el nivel de protección logrado respecto a un derecho humano, de modo que, si nuestra Norma Suprema reconoce el derecho a que las personas indígenas sean asistidas por intérpretes que tengan conocimiento tanto de su lengua como de su cultura, el Congreso de Yucatán tiene prohibido establecer un retroceso, en su normativa local, respecto al reconocimiento del derecho aludido.

Además, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, lo que les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan el nivel de protección logrado. Por tanto, como puede advertirse, la norma impugnada no incrementa el grado de protección de los derechos de pueblos y comunidades indígenas del Estado de Yucatán, por el contrario, genera la regresividad en la eficacia del derecho de acceso a la justicia para las personas mayas.

Sobre este aspecto se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. CCXCI/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo I Libro 37, Diciembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 378, de rubro y texto siguiente:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. *El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado*

momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

En consecuencia, debe insistirse en que el hecho de no establecer que los intérpretes deban tener conocimiento de la cultura, además de la lengua indígena, de la persona sometida a un determinado procedimiento ante los órganos de administración de justicia del Estado, no satisface los estándares mínimos del debido proceso, defensa adecuada y acceso a la justicia que fueron delineados, así como representar la eliminación de derechos previamente establecidos en la Constitución Federal.

Aunado a lo anterior, debe resaltarse que el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, antes de la modificación que ahora se impugna, señalaba que el personal de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia del Estado debían tener conocimiento de la cultura maya y de su lengua, lo que brindaba una protección mayor a los integrantes de estas comunidades, poniendo en evidencia que el Congreso local legisló transgredió el principio de progresividad y no regresividad tal y como puede apreciarse en la siguiente comparación normativa:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán. (Antes de la reforma)	Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán. (Después de la reforma).
<p>Artículo 2. (...) A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p> <p>(...) VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su <u>lengua y cultura</u>. (...).”</p>	<p>Artículo 7. Los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia en el Estado, en las regiones donde hayan comunidades con jueces mayas, deberán contar con personal que <u>tenga conocimientos de la Cultura Maya y que hable la Lengua Maya</u>, además de emitir disposiciones necesarias para facilitar el acceso oportuno a la justicia a los indígenas mayas que determinen resolver sus conflictos por la vía jurisdiccional.</p>	<p>Artículo 7. Los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia en el estado deberán:</p> <p>I. Contar en las regiones en las que tengan sede, con personal que tenga conocimientos de la lengua maya y con intérpretes certificados por las autoridades competentes en materia de conocimiento de la <u>lengua maya</u> en los ámbitos de procuración y administración de justicia. (...).”</p>

Sobre el principio de progresividad, conviene recordar que, el mismo se encuentra consagrado en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México e implica ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

En ese sentido, es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores.

1. Sentido positivo: Obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

2. Sentido negativo: Prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.²³

Bajo estos parámetros, el artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, se constituye como un incumplimiento de la obligación impuesta al legislador de abstenerse de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos. Lo anterior, toda vez que dicha disminución no tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano y tampoco genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, lo que afecta de manera desmedida la eficacia de los derechos de las comunidades indígenas.²⁴

²³ Jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, p. 189, del rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.**

²⁴ Jurisprudencia 2a./J. 41/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, p. 634, del rubro: **PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.**

No es óbice a lo anterior, el hecho de que la prohibición de regresividad, no sea absoluta y que incluso pueda haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas justificaciones no se configuran en el caso concreto, toda vez que la norma impugnada constituye una supresión de derechos previamente reconocidos sin justificación alguna.²⁵

Por los motivos expuestos, la norma impugnada resulta incompatible con el texto constitucional, y se configura como una vulneración al derecho de las comunidades indígenas consistente en que los intérpretes que los asistan conozcan su cosmovisión cultural, lo que se configura a su vez como una transgresión al diverso de acceso pleno a la justicia y al principio de progresividad y no regresividad de los derechos reconocidos en oposición a lo señalado por la Constitución Federal.

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de las normas impugnada, pues resultan incompatibles con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos de las comunidades indígenas que debe imperar en el Estado Mexicano, y se someten a juicio de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como único y último intérprete constitucional, para que, previa la valoración de los argumentos planteados, estime la declaración de inconstitucionalidad de las leyes reclamadas para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la

²⁵ Jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, p. 188, del rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.**

norma impugnada, publicada mediante decreto 534/2017, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el día 31 de octubre de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, 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;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos de las personas indígenas.

Esta acción se identifica con los objetivos “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con las metas 10.2, 10.3 y 16.3, las cuales, respectivamente, son “10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, “10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto” y “16.3 Promover

el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como los derechos a la consulta previa a los pueblos indígenas, a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su cultura, al acceso pleno a la justicia, y a la autonomía de las comunidades indígenas cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos de todas las personas indígenas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para un mayor respeto a la dignidad, autonomía y cultura de las personas indígenas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las comunidades indígenas sean consultadas sobre las medidas legislativas susceptibles de afectarles, tengan un efectivo acceso a la justicia mediante intérpretes con conocimiento de su cultura, así como pleno respeto a su autonomía para elegir a las autoridades que diriman sus conflictos, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante el debido respeto en la legislación nacional de los derechos mencionados.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la expedición de normas susceptibles de afectar a las comunidades indígenas, sin previa consulta a las mismas, así como de afectar el derecho a contar con intérpretes que tengan conocimiento de su cultura, además de su autonomía para elegir a sus jueces, sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán del treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, que contiene el Decreto 534/2017 por el que se modifican las normas impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 30 de noviembre de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS