

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 23 de septiembre de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto número 246 publicado el 24 agosto del año en curso en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y 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 Luciana Montaña Pomposo, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 3184380, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Concepto de invalidez.....	8
ÚNICO.....	8
A. Consideraciones generales sobre el derecho a la consulta indígena.....	11
B. Desnaturalización del derecho a la consulta: análisis de las normas impugnadas a la luz de los parámetros nacionales e internacionales en la materia	21
1. Normas que establecen finalidades específicas de la consulta	21
2. Vinculatoriedad de la consulta	30
3. Supuestos de improcedencia de la consulta.....	35
4. Consulta sobre medidas legislativas	39
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	45
A N E X O S	45

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículos 11, 12, 13, 14, 15, en la porción normativa “Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes”, 20, 34, fracción I, en la porción normativa “y finalidades”, 60, fracción IV, y 87, último párrafo, de la **Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo**, expedida mediante Decreto número 246, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 24 de agosto de 2022, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 11. Atendiendo a su naturaleza o modalidad, la consulta tendrá las siguientes finalidades:

- I. Llegar a un acuerdo;*
- II. Obtener el consentimiento libre, previo e informado, y*
- III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones.”*

“Artículo 12. Los casos en que la consulta tendrá como finalidad obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son:

- I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;*
- II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afromexicanas;*
- III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;*

- IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas;
- V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y
- VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.”

“Artículo 13. No podrán ser objeto de consulta:

- I. La restricción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales;
- II. Las acciones emergentes de combate a epidemias;
- III. Las acciones emergentes de auxilio en desastres;
- IV. Las facultades y obligaciones de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado establecidas en los artículos 90 y 91 de la Constitución Local, y V. La Seguridad Pública.”

“Artículo 14. Los resultados de la consulta indígena pueden ser:

- I. Aceptación o rechazo liso y llano;
- II. Aceptación con condiciones. En este caso, el sujeto de consulta establece las condiciones y salvaguardas en las que tal medida se llevaría a cabo para garantizar sus derechos, incluyendo medidas de reparación, indemnización, mitigación y una distribución justa y equitativa de los beneficios;
- III. No aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida. En este caso, no obstante, la no aceptación, el sujeto de consulta deja abierta la posibilidad de explorar otras opciones para la realización de una medida similar, misma que sería nuevamente sometida a consulta, y IV. Opiniones, propuestas y recomendaciones sobre el objeto de consulta.”

“Artículo 15. Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes.

(...).”

“Artículo 20. La consulta indígena sobre medidas legislativas podrá realizarse en cualquier etapa del proceso de creación normativa, desde la fase de elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación por la instancia legislativa que corresponda. El objeto de la misma será obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sobre dichas medidas.

Si la consulta se realizara en la fase de la elaboración de la iniciativa, en los términos de esta Ley, no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes.”

“Artículo 34. Para el desahogo de los procesos de consulta indígena, el Órgano Técnico tendrá las siguientes atribuciones:

I. Definir, conjuntamente con la autoridad responsable y los sujetos de consulta, el objeto **y finalidades**; los derechos que pudieran ser afectados con la ejecución de la medida; tipos, modalidades y procedimientos; el ámbito territorial de la consulta; la metodología culturalmente adecuada para llevarla a cabo, entre otras; (...)."

"**Artículo 60.** Una vez que se ha determinado la procedencia de la consulta, la autoridad responsable, de manera conjunta con el Órgano Técnico, elaborarán una propuesta de protocolo de consulta que contendrá los siguientes elementos:

(...)

IV. Determinación del objeto o finalidad de la consulta;

(...)."

"**Artículo 87.** (...)

(...)

Si el caso requería el consentimiento, el titular del derecho de consulta, podrá solicitar a la autoridad responsable o al Órgano Técnico la suspensión de la medida administrativa que debió haber sido consultada, quien la concederá de inmediato, sin demérito de las medidas que adopte la autoridad jurisdiccional que corresponda. Lo mismo procederá cuando, habiéndose llevado el proceso de consulta indígena, no se obtuvo el consentimiento del sujeto de consulta."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas.

VI. Competencia.

Esa 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos indicados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 24 de agosto del 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre a partir del jueves 25 del mismo mes y año al viernes 23 de septiembre de la presente anualidad. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

² “**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 a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

³ " **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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,

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Artículos 11, 12, 13, 14, 15, en la porción normativa “Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes”, 20, 34, fracción I, en la porción normativa “y finalidades”, 60, fracción IV, y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, establecen un sistema que desnaturaliza el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, ya que la forma en que se encuentran configurados algunos aspectos del derecho a la consulta indígena, esto es, el establecimiento de diferentes finalidades, vinculatoriedad, supuestos de improcedencia de la misma y limitación de este ejercicio cuando verse sobre medidas legislativas, son contrarios a los parámetros nacionales e internacionales en la materia.

Las personas que se auto adscriben como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas gozan de todos los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en la materia.

Adicionalmente, gozan de derechos fundamentales reconocidos específicamente a su favor. Tal es el caso del derecho a la consulta, el cual resulta fundamental, en tanto que permite que se garanticen y protejan, de forma interdependiente, otras prerrogativas del sector indígena y afromexicano, como lo es la preservación del derecho a la libre autodeterminación, a decidir su propio desarrollo de manera sustentable, el respeto a la tenencia de su propiedad ancestral y al uso y disfrute de sus recursos naturales inherentes, así como de la biodiversidad relacionada a la identidad cultural, entre otros aspectos.

Este derecho de carácter colectivo del cual son titulares los pueblos y comunidades originarias constituye un auténtico instrumento de participación y de defensa para lograr la reivindicación de su libre determinación.

El objeto del derecho es que dichos grupos se encuentren en posibilidad de otorgar su consentimiento previo, libre e informado o bien, lleguen a acuerdos con las autoridades correspondientes, o manifiesten su voluntad adoptando medidas conjuntamente y de buena fe con el Estado. De esta manera se les permite participar directamente en la confección de medidas que les atañen directamente, para así superar la exclusión histórica que han sufrido.

Por ello, resulta necesario que exista una regulación apropiada que proteja y garantice que ese derecho se ejerza efectivamente y que los referidos colectivos puedan intervenir en las mejores condiciones en esos procedimientos.

Sobre esas bases, es imperioso que las leyes expedidas por los congresos en materia de consulta regulen ese derecho de forma adecuada. Tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como otros organismos internacionales –como la Organización de las Naciones Unidas–, han desarrollado criterios importantes que han delineado el contenido esencial, los alcances de la consulta e inclusive, los estándares mínimos y los principios que deben observarse cuando se lleven a cabo esos procedimientos, a efecto de que sean válidas y se cumpla con los fines y objetivos que persigue.

En el presente medio de control de la constitucionalidad, se someten a escrutinio, ante ese Tribunal Constitucional del país, diversas normas contendidas en la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

Esta Comisión Nacional estima que dichas disposiciones resultan violatorias del derecho a la consulta en dicha materia, lo que trae por consecuencia que esos sectores poblacionales que se encuentran en dicha entidad federativa no puedan ejercer ese derecho acorde a los estándares de protección más altos, por lo que se solicita que sean expulsados del orden jurídico estatal.

Este primer concepto de invalidez se dividirá en dos principales apartados, identificados con las letras A y B. En el primero de ellos, se expondrá el núcleo

esencial del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, a la luz de los estándares jurisprudenciales –tanto nacionales como internacionales– en la materia.

Posteriormente se explicará el vicio de invalidez en que se estima incurren cada una de las disposiciones impugnadas por este Organismo Autónomo.

Con el propósito de tener mayor claridad argumentativa, el apartado B a su vez se secciona en diversas partes. En uno de ellos se incluyen las disposiciones que se refieren a las distintas finalidades de la consulta previstas en la legislación impugnada, cuya característica común es que distorsionan el objetivo de las consultas, el cual ya se encuentra definido en los instrumentos internacionales y la jurisprudencia nacional e internacional emitida sobre ese tema; además, se abordarán otras cuestiones relacionadas con la alteración de la naturaleza misma de ese derecho y de sus efectos, y cómo ello trae un resultado negativo en los derechos de las personas indígenas y afroamericanas.

Luego, se explicará el porqué se estima que definir que la consulta tiene efectos vinculantes se aparta de los estándares nacionales e internacionales en la materia. Posteriormente, se desarrollarán los argumentos relativos a las disposiciones que regulan algunos aspectos sobre la improcedencia de las consultas en la entidad, y cómo tales disposiciones constituyen límites injustificados que obstaculizan la participación de esos pueblos y comunidades en el diseño de políticas, acciones y otras medidas estatales susceptibles de afectarse directamente, que contrastan con el marco regulatorio nacional e internacional que se ha definido sobre dicho tópico.

Finalmente, se abundará acerca de que tampoco es compatible con la jurisprudencia nacional que el legislador permita que la consulta, tratándose de medidas legislativas, se limite a efectuarse en una “fase” previa al inicio del proceso legislativo, y no cuando ya ha comenzado este.

Con lo anterior, se busca que la ley que regula el proceso de consulta en Quintana Roo se adecue al parámetro de regularidad constitucional y permita a los pueblos y comunidades indígenas estar en posibilidad de manifestar su pleno consentimiento previo, libre e informado sobre las medidas estatales a adoptar, o llegar a un acuerdo con las autoridades correspondientes, adoptando las medidas conjuntamente y de

la mejor manera en que se adapten a su cosmovisión y prácticas tradicionales o ancestrales, y así puedan ejercer plenamente la totalidad de sus derechos.

A. Consideraciones generales sobre el derecho a la consulta indígena

El artículo 2° de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.⁴

Asimismo, en el apartado C de dicha disposición constitucional, se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación, quienes son titulares, en lo conducente, de los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas.⁵

Las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas, al igual que todos los seres humanos, gozan de todos los derechos consagrados por la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Defendemos al Pueblo

⁴ “**Artículo 2o.** (...)”

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

(...)

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

(...).”

⁵ “**Artículo 2o.** (...)”

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

Adicionalmente, dadas sus particularidades derivadas de sus estructuras políticas, económicas, sociales y de sus culturas, de sus tradiciones y cosmovisión, se les reconocen derechos específicos e intrínsecos.

Como se dijo, a nivel nacional, éstos se encuentran fundamentalmente en el artículo 2º de la Norma Suprema; en el ámbito supranacional, encontramos diversos instrumentos internacionales vinculantes para nuestro Estado mexicano, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.

Precisamente, el derecho a la consulta se incluye entre aquellos derechos específicamente reconocidos a favor de esos sectores sociales, el cual, como se desarrollará enseguida, su protección y ejercicio resulta de vital importancia y gran envergadura para los pueblos y comunidades originarios y afromexicanos, en virtud de que también se erige como un mecanismo de participación.

Si bien el derecho a la consulta indígena no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la Constitución General de la República, es en el ámbito internacional donde encontramos el reconocimiento puntual de esa prerrogativa fundamental, particularmente en el mencionado Convenio 169 de la OIT del que México es parte, razón por la que debe ser observado por todas las autoridades, incluidos los órganos legislativos, dado que forma parte del parámetro de regularidad constitucional.

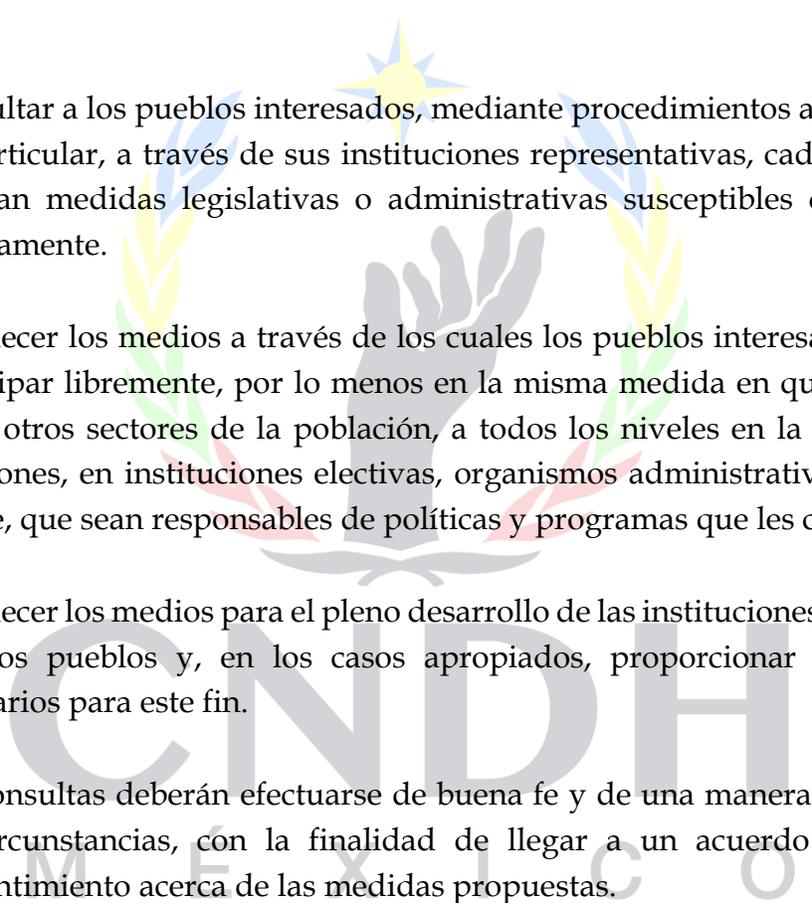
El citado Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6 el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades originarias⁶, al señalar que los Estados están obligados a realizar lo siguiente:

⁶ **“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;

- 
- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
 - Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
 - 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.
 - Las consultas 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.

Adicional a dicho numeral, el artículo 7 del mismo Convenio⁷ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que

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.

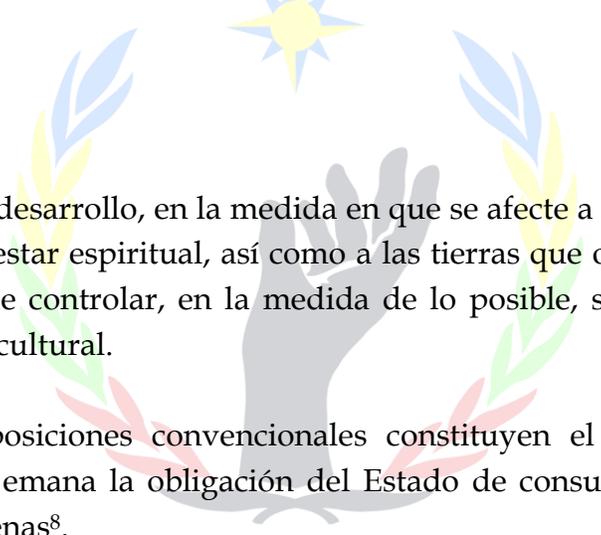
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

⁷ **Artículo 7.**

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

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

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



atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como 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.

Las anteriores disposiciones convencionales constituyen el principal referente normativo del cual emana la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas⁸.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que los Estados tienen la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos

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

⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha interpretado que el derecho a la propiedad, contenido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, obliga a los Estados a reconocer el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la propiedad sobre sus tierras y territorios tradicionales, y los recursos que éstos contienen, así como en el diverso artículo 23, que reconoce el derecho a la participación política. Derivado de lo anterior, desarrolló importantes criterios jurisprudenciales en torno al derecho a la consulta. Véanse Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, sentencia de 12 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) y Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General número 23, ha establecido que los derechos derivados del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pueden incluir también *requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan.*

Por otra parte, el deber de los Estados de celebrar consultas efectivas con los pueblos indígenas se funda igualmente en los tratados esenciales de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial instó a numerosos gobiernos a que celebraran consultas con los pueblos indígenas sobre cuestiones que afectaban los derechos e intereses de esos pueblos, concretamente en sus observaciones finales de algunos países, como Canadá, Nueva Zelanda, Ecuador, República Dominicana, entre otros, y también en su examen de situaciones concretas sujetas a sus medidas de alerta temprana y procedimientos de urgencia, entre ellas las relativas a Belice, Brasil, Chile, Panamá y el Perú. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos se ha referido al deber de celebrar consultas en varios de sus informes a los gobiernos sobre su cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, más recientemente, en sus observaciones finales sobre Chile, Costa Rica, Panamá, Botswana y Nicaragua. Véase ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, “Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 40, visible en la siguiente liga:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>

reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, lo que se relaciona directamente con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Lo anterior, conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.⁹

Por tanto, se erige como **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.¹⁰

Hasta lo aquí expuesto, es dable afirmar que el derecho a la consulta constituye una de las garantías fundamentales de participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que puedan afectar sus derechos e intereses.

Ahora bien, se recuerda que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido, de manera coincidente, otros importantes criterios relativos al derecho a la consulta. Uno de ellos es el atinente a la determinación de su procedencia y los elementos mínimos con los que todo procedimiento de esa naturaleza debe contar.

Ambos tribunales se han pronunciado en cuanto a que el **parámetro objetivo** para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe atender a **que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados,**

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

¹⁰ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

esto es, **cuando sean susceptibles de afectar sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional**¹¹.

Por otra parte, también resulta relevante mencionar que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, resaltó entre sus consideraciones que el deber del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas 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 perjudicados¹².

Igualmente, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal ha precisado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, **sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, en consideración a los supuestos generales indicados por dicha Sala** y que, por lo tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas¹³.

En cuanto a los estándares mínimos que debe contener toda consulta indígena, estos han sido desarrollados por la jurisprudencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación en consonancia con criterios del Tribunal Interamericano, y han

¹¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; entre muchas otras.

¹² Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹³ Véase Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora, así como la tesis aislada 2a. XXVII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, p. 1213, de rubro: **"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."**

determinado y precisado los alcances de las características de la consulta previa a esas comunidades y pueblos:¹⁴

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con

¹⁴ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012; sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; sentencia de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; sentencia del Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2017, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, entre muchas otras.

participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Ahora bien, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018 sostuvo que para satisfacer los requisitos mínimos arriba expuestos deben cumplirse con las siguientes fases¹⁵:

- **Preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la consulta: implica la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados y la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso.
- **Informativa:** caracterizada por la entrega de información y difusión del proceso de consulta con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.
- De **deliberación interna:** los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, para que evalúen internamente las medidas susceptibles de afectarles.
- De **diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- De **decisión:** comunicación de resultados.
- De **entrega de dictamen.**

Por lo anterior, se afirma que las autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para que estos grupos sociales puedan decidir y controlar sus propias vidas e instituciones.

¹⁵ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Tratándose del ámbito legislativo, el Máximo Tribunal ha indicado que existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada¹⁶, por lo que 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 directamente¹⁷.

En la medida en que se respete este derecho, el Estado podrá garantizar la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, la posibilidad de que dichas personas decidan todas las cuestiones concernientes a sus propias instituciones y organización política, económica, social y cultural, sin que existan injerencias o imposiciones unilaterales y arbitrarias por parte de las autoridades investidas de poder público.

Efectivamente, el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.¹⁸ Ello, en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹⁹

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación, y a la vez un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional²⁰.

¹⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁷ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 160.

²⁰ Véase “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

Bajo ese tenor, se ha afirmado que su dimensión colectiva también queda manifiesta al reconocer al derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado como un **instrumento con el que los propios pueblos y comunidades cuentan para defender otros derechos colectivos**, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.²¹

De tal suerte que esta estrecha vinculación con otros derechos hace que el derecho a la consulta no sólo sea comprendido bajo su forma de **derecho procedimental o instrumental**, es decir, como un conjunto de condiciones que deben cumplirse para validar un proceso de toma de decisiones, sino también, **como derecho sustantivo** en tanto que su objetivo último y razón de ser es proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.²²

Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos**²³.

Bajo estas premisas, es de concluir que el derecho a la consulta indígena es un derecho nacional e internacionalmente reconocido a favor de dichos pueblos y comunidades y, como tal, es obligación de los Estados garantizar su observancia en el ámbito interno, el cual está reconocido para hacer partícipes y escuchar la voz de los pueblos ante aquellas situaciones que puedan implicar una afectación a sus derechos e intereses y, así, establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones.²⁴

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²⁴ *Cfr.* "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala", Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

B. Desnaturalización del derecho a la consulta: análisis de las normas impugnadas a la luz de los parámetros nacionales e internacionales en la materia

En el apartado anterior se expuso de manera breve el fundamento, importancia y principales características del derecho a la consulta que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de conformidad con el vasto desarrollo jurisprudencial, tanto nacional como internacional, que existe sobre la materia.

Sentadas esas bases, en el presente apartado se argumentará sobre la inconstitucionalidad de diversas normas contenidas en la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas del Estado de Quintana Roo, a la luz del parámetro de regularidad constitucional expuesto.

Para lograr el objetivo trazado, el presente apartado se dividirá en dos ejes temáticos: el primero, relativo a las disposiciones que se refieren a las finalidades de la consulta que establece la legislación impugnada y, el segundo sobre las normas relacionadas con la improcedencia de esta medida que fueron establecidos por el legislador quintanarroense.

En cada uno de ellos se analizará el contenido de las normas combatidas en contraste con el parámetro de regularidad constitucional, a fin de evidenciar que de permitirse su vigencia en el sistema jurídico local se transgrediría el ejercicio efectivo de ese derecho fundamental y, consecuentemente, de otros derechos humanos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, dada la función instrumental que tiene la mencionada prerrogativa.

1. Normas que establecen finalidades específicas de la consulta

En esta sección se explicará la inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la ley impugnada, cuya particularidad radica en que todas ellas tienen por efecto tergiversar las finalidades de la consulta indígena.

Ello, pues la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas del Estado de Quintana Roo contiene disposiciones que, a juicio de esta Comisión Nacional, establecen finalidades diferenciadas del derecho a la

consulta lo que permite pensar que establece diversos tipos de ésta y que no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional.

Para iniciar con el análisis, resulta indispensable transcribir íntegramente las disposiciones combatidas:

“Artículo 11. Atendiendo a su naturaleza o modalidad, la consulta tendrá las siguientes finalidades:

- I. Llegar a un acuerdo;*
- II. Obtener el consentimiento libre, previo e informado, y*
- III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones.”*

“Artículo 12. Los casos en que la consulta tendrá como finalidad obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas son:

- I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;*
- II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afroamericanas;*
- III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;*
- IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas;*
- V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y*
- VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.”*

“Artículo 20. (...)

El objeto de la misma será obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas sobre dichas medidas.

(...).”

Defendemos al Pueblo

Las normas transcritas, en esencia, establecen que la consulta, previa, libre e informada tiene **la finalidad de llegar a un acuerdo, obtener el consentimiento, o y emitir opiniones, propuestas y recomendaciones.**

Adicionalmente, precisó puntualmente los casos en que la consulta tendrá como **finalidad obtener el consentimiento**, a saber: a) actos que impacten a sus tierras, territorios o recursos naturales; b) cuando el acto implique traslado o reubicación de esas comunidades y pueblos, c) ante la posible privación o afectación de cualquier

bien, cultural, intelectual, religioso o espiritual necesarios para su subsistencia y cultura, d) confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en sus tierras o territorios, e) almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en sus tierras o territorios, y f) cualquier otro que implique un impacto significativo para su existencia y supervivencia.

En principio, esta Institución Nacional observa que el legislador local confunde la finalidad que persiguen las consultas, con las formas de participación de los indígenas y de manifestación de su voluntad en esos procedimientos.

Lo anterior tiene por efecto que se limite la forma de participación de los pueblos y comunidades indígenas durante la consulta y propician que no se cumpla con los objetivos que deben lograrse necesariamente en todo procedimiento de esa naturaleza y no de forma excluyente ni aislada.

Para abordar este tema, es necesario partir de lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT:

*“Artículo 6 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
(...)
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.”*

La citada disposición convencional precisa cuáles son las finalidades de la consulta, esto es, llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento.

Al respecto, se ha dicho que tales términos sugieren que el Convenio hace hincapié en que las consultas sean **negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables** y se celebren antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas, pero no consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones.²⁵

²⁵ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, “Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo” A/HRC/12/34 15 de julio de 2009, párr. 46, consultable en la siguiente liga:

Tales objetivos se distinguen entre sí, en tanto que uno se refiere propiamente a obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas respecto de las medidas que puedan afectarles; pero en el caso de no llegar al consentimiento, se pueden establecer acuerdos que favorezcan o permitan realizar las acciones estatales sin afectar las circunstancias propias de esos pueblos y comunidades.

Otra circunstancia importante para tener en consideración en este estudio es que en la discusión relativa a la adopción del referido artículo 6 del Convenio sobre la consulta previa, se indicó que, al elaborar el texto, no se quiso sugerir que las consultas referidas deberían resultar en la obtención de un acuerdo o el consentimiento de lo que se consulta, sino que quiso expresar un **objetivo** para las consultas.²⁶

En la misma línea argumentativa, la Corte Interamericana, además de referir que las consultas deben ser llevadas a cabo con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, ha establecido que la consulta 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**.²⁷

De lo anterior se colige que la consulta es un instrumento efectivo que permite la participación de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que:

“La forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta tienen que permitir la plena expresión – con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas – de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso, y para que estas consultas se lleven a cabo de una manera que resulte aceptable para todas las partes. Si se cumplen estos requisitos, las consultas pueden ser un instrumento de diálogo auténtico,

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>

²⁶Comité Tripartito, “Informe del Comité para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales”, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, párr. 39, visible en la siguiente liga electrónica: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507223,es

²⁷ Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, (Fondo y reparaciones), sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 186.

de cohesión social y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos.”²⁸

En ese tenor, es claro que la finalidad de toda consulta ya se encuentra definida en el Convenio 169 de la OIT y que la naturaleza de ese procedimiento es la de un medio de participación a efecto de que los pueblos y comunidades originarios ya no sean excluidos de las decisiones importantes que trasciendan en su vida.

Al ser esta la esencia de la consulta, las comunidades y pueblos tiene la posibilidad de intervenir de manera directa y amplia en tales procedimientos para hacerse escuchar y así defender sus intereses.

En contraste, la forma en que se encuentran configurados los artículos 11 y 12 de la ley impugnada, que establecen distintas finalidades de la consulta dependiendo de la medida sometida a ese procedimiento contravienen el parámetro antes expuesto.

El artículo 11 del ordenamiento de mérito indica que la consulta tendrá tres finalidades: llegar a un acuerdo, obtener el consentimiento, o emitir opiniones y propuestas y recomendaciones, según corresponda a la medida a consultar. En otros términos, la norma le otorga distintas finalidades a la consulta, lo cual dependerá de la medida estatal de que se trate.

Ahora bien, el artículo 12 de la misma prevé que **son materia de consentimiento** de los pueblos y comunidades indígenas los siguientes casos:

- Cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos naturales.
- Cuando la medida implique el traslado y la reubicación de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
- La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso o espiritual necesarios para su subsistencia.

²⁸ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Observación General 2010/81, 98ª reunión, 2009, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf

- Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización, o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente haya poseído u ocupado o utilizado de otra forma por esos sectores poblacionales.
- El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en sus tierras o territorios.
- Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de dichos pueblos y comunidades.

Por su lado, el artículo 20, segundo párrafo, de citado cuerpo legal define que el objeto de la consulta indígena sobre medidas legislativas tiene por objeto obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas sobre dichas medidas.

Como se puede apreciar, los objetivos de las consultas se determinan de acuerdo con la medida estatal a consultar: si versa sobre una de las medidas enlistadas en el artículo 12, la finalidad será -invariablemente- obtener su consentimiento, y si se trata de medidas legislativas, se buscará recabar las opiniones y propuestas de esos colectivos. Dado que son las únicas previsiones específicas en la materia, se puede inferir que el resto de las medidas estatales susceptibles de ser consultadas pueden tener cualquier otra de las finalidades a que se refiere el diverso numeral 11 de la ley, lo cual puede determinarse por las partes en los protocolos que se emitan para tales fines, conforme se desprende de los artículos 34 y 60 de la propia ley.

Las normas de mérito, a juicio de esta Institución Autónoma, desnaturalizan el derecho a la consulta, ya que cambian la finalidad que estas persiguen, además de que tienen efectos restrictivos para la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Defendemos al Pueblo

Como se ha expuesto en el apartado general de este concepto de invalidez, así como al inicio del presente apartado, el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 6.2 determinó cuál es la finalidad de las consultas, siendo esta la “*de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*”, lo cual inclusive ha sido sostenido reiteradamente y de manera unánime por la jurisprudencia nacional e internacional en la materia.

Por tanto, la finalidad de toda consulta indígena siempre debe ser la de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, dependiendo del caso concreto, toda vez que se busca lograr un diálogo genuino entre las partes del cual parta la decisión respecto de la medida.

En contravención a lo anterior, los preceptos combatidos distinguen entre tres finalidades diferentes y diferenciadas dependiendo de la medida de que trate. Ello significa que confunden la finalidad última de la consulta indígena con el posible resultado que pudiera obtenerse en dicho procedimiento.

Al respecto, es importante recordar que el artículo 6 del Convenio 169 señala un objetivo para las consultas, pero no propiamente un resultado forzoso en el proceso de consulta previa; empero, sí se contempla que los pueblos interesados tengan la oportunidad de participar libremente en todos los niveles en la formulación, aplicación y evaluación de medidas y programas que les afecten directamente.²⁹

Aclarado lo anterior, la legislación en materia de consulta de Quintana Roo señala distintas finalidades a las consultas que regula, **soslayando que todas ellas persiguen la misma finalidad**, sin importar el tipo de medida estatal de que se trate.

Por tanto, resulta inconstitucional que, por ejemplo, el legislador disponga en el artículo 20 que la finalidad de la consulta sobre medidas legislativas sea obtener las opiniones y propuestas de las personas indígenas o afroamericanas, y que en los casos apuntados en el artículo 12 sea obtener su consentimiento. En ambos supuestos, aunque se trata de consultas indígenas por igual, el legislador parece considerar que dado el tipo de medidas sometidas a ese procedimiento se obtendrá invariablemente un resultado específico y concreto, lo que erróneamente confunde con la finalidad que toda consulta indígena persigue.

En ambos supuestos, aunque se trata de consultas indígenas por igual, el legislador parece considerar que dado el tipo de medidas sometidas a ese procedimiento se

²⁹Comité Tripartito, "Informe del Comité para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales", 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, párr. 36, visible en la siguiente liga electrónica: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507223,es

obtendrá invariablemente un resultado específico y concreto, lo que erróneamente confunde con la finalidad que toda consulta indígena persigue.

Esto significa que la consulta indígena tiene en todos los casos una finalidad concreta, por tanto, no puede establecerse que, dependiendo de la medida estatal, la consulta tendrá diferentes objetivos, como de manera imprecisa pretendió establecer el legislador.

Por otra parte, también se estima que el Congreso confunde la finalidad de las consultas con el posible producto que emane de ese proceso, así como con las formas en que las comunidades y pueblos pueden participar dentro del mismo.

Dicha situación se desprende de la literalidad de las disposiciones pues, aunque ellas se refieren a la “finalidad” o “tipos”, ya sea por otorgar el consentimiento, lograr un acuerdo u obtener opiniones, propuestas y recomendaciones, esto en realidad se refiere al resultado que tendrá el procedimiento de consulta.

De manera ilustrativa, en el caso de que el Poder Ejecutivo del estado pretenda establecer cierta política dirigida a atender algunas necesidades específicas de los indígenas, como la creación de un órgano administrativo se enfoque en atenderlos, en la consulta que deba llevarse a cabo sobre ese tema, será indispensable que esos sectores formulen propuestas, opiniones y recomendaciones acerca de esa medida, las áreas especiales de atención e incluso sobre su asignación orgánica dentro de la entidad, entre otras cuestiones, y que derivado del proceso participativo efectuado, se logre el consentimiento de los pueblos y comunidades interesados, sin que se haya llegado a crear un pacto o acuerdo en específico.

También de manera ejemplificativa, el supuesto contenido en la fracción I del artículo 12, relativo a que la consulta verse sobre cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios u otros recursos, la disposición indica que deberá buscarse su **consentimiento**. No obstante, si bien la obtención del mismo es una de las finalidades de toda consulta, no es necesario o forzoso que se obtenga de manera llana, sino que podría optarse por llegar a un acuerdo entre las mismas, escuchando las propuestas entre las comunidades y pueblos y la autoridad estatal que resulte satisfactoria para ambas partes.

Por ello, cuando el legislador diferencia entre tipos de consulta y sus finalidades en realidad tergiversa el derecho a la consulta ya que le confiere finalidades

diferenciadas con base en la medida sometida a ese procedimiento, lo cual contraviene el Convenio 169 de la OIT y los criterios jurisprudenciales nacionales como internacionales que se han emitido sobre la materia.

Además de lo anterior, se advierte que limita la forma de participación en que pueden intervenir esas comunidades y pueblos, pues la ley permite que, por ejemplo, en las medidas citadas en las fracciones del artículo 12 de la ley no se puedan emitir opiniones, propuestas y recomendaciones, o se alcancen acuerdos, ya que la norma de forma expresa circunscribe la finalidad u objetivo de esas consultas, que es, invariablemente, obtener su consentimiento.

Esto último cobrará relevancia al momento de que la autoridad diseñe la forma en que se implementará la consulta. En el caso del artículo 12 de la ley, si mandata que se debe llegar a un acuerdo, es posible que el objeto de la consulta se limite a preguntar a las comunidades están o no de acuerdo con la medida, sin mayor espacio para la deliberación e intercambio de ideas, propuestas y preocupaciones que puedan reforzar o enriquecer la confección de la medida estatal.

Finalmente, conforme a este sistema que otorga el carácter vinculante a la consulta en los términos ya expuesto, se estima también debe declararse la invalidez del artículo 87, tercer párrafo, de la ley ya que este sólo se entiende como parte integrante del régimen que este Organismo Nacional estima contrario al bloque de constitucionalidad.

En virtud de lo expuesto, a juicio de esta Comisión Nacional, la construcción de las normas podría ocasionar o producir una restricción en la manera en que pueden intervenir esos pueblos y comunidades, y desvirtúa el propósito de la celebración de las consultas como actos de comunicación, entendimiento, respeto mutuo y buena fe, con el deseo sincero de llegar a un punto de conformidad en común, por lo que debe declararse su invalidez por ese Alto Tribunal.

2. Vinculatoriedad de la consulta

Lo artículos 14 y 15 del ordenamiento impugnado establecen efectos vinculatorios al resultado de la consulta. Para explicar la inconstitucionalidad alegada se transcriben en su integridad los artículos mencionados:

“Artículo 14. Los resultados de la consulta indígena pueden ser:

I. Aceptación o rechazo liso y llano;

II. Aceptación con condiciones. En este caso, el sujeto de consulta establece las condiciones y salvaguardas en las que tal medida se llevaría a cabo para garantizar sus derechos, incluyendo medidas de reparación, indemnización, mitigación y una distribución justa y equitativa de los beneficios;

III. No aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida. En este caso, no obstante, la no aceptación, el sujeto de consulta deja abierta la posibilidad de explorar otras opciones para la realización de una medida similar, misma que sería nuevamente sometida a consulta, y IV. Opiniones, propuestas y recomendaciones sobre el objeto de consulta.”

“Artículo 15. Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes.

En síntesis, el artículo 14 establece que pueden darse cinco resultados distintos tras realizarse la consulta: i) aceptación lisa y llana, ii) rechazo liso y llano, iii) aceptación con condiciones, iv) no aceptación con posibilidad de otra opción o modificaciones a la medida, y v) opiniones y propuestas sobre el objeto de la consulta.

Por su parte, la primera parte del artículo 15 establece tajantemente que los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que atribuirle esas consecuencias obligatorias al resultado de la consulta desnaturaliza los fines y propósitos del derecho de mérito.

Para sustentar lo anterior, debe recordarse lo que el multicitado artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT apunta que las consultas llevadas a cabo en aplicación del propio convenio tienen por finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

A partir de lo anterior, se ha construido un estándar de consulta a partir de diversos ejercicios interpretativos en sede jurisdiccional, el cual incluye como parte de sus

características esenciales la finalidad ya enunciada en el mencionado instrumento internacional.

En esa apreciación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto que la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como "*un verdadero instrumento de participación*", el cual "*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*".³⁰

Así, dicho Tribunal Interamericano ha reiterado que la búsqueda de un entendimiento con los pueblos y comunidades deben entenderse como un **diálogo genuino** como parte de un proceso de participación con miras a alcanzar un acuerdo.³¹

Por lo tanto, el objeto de la consulta es la obtención del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas que pueden quedar afectados por una determinada decisión o medida estatal, o en su caso, llegar a un acuerdo. En ese sentido, se ha entendido que las consultas son negociaciones en procuración de acuerdos mutuamente aceptables, celebradas antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas, y no meras consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones.³²

La importancia de la finalidad de lograr el consentimiento puede variar de acuerdo con las circunstancias y los intereses de las personas identificadas como indígenas que puedan verse involucradas.

Como lo ha afirmado el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en aquellas circunstancias que las

³⁰Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, (Fondo y reparaciones), sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 146.

³¹ *Ibidem*, párr. 200

³² ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, "Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo", A/HRC/12/34 15 de julio de 2009, párr. 46, visible en la siguiente liga: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>

medidas propuestas puedan afectar los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento es el objeto de las consultas:

“48. En todos los casos en que una medida propuesta afecte los intereses particulares de los pueblos indígenas, la obtención de su consentimiento deberá ser, en cierta medida, una finalidad de las consultas. Como se ha afirmado, esta exigencia no confiere a los pueblos indígenas un "poder de veto" sino que, más bien, establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas. El Relator Especial lamenta que en muchas situaciones el debate sobre el deber de celebrar consultas y el principio conexo del consentimiento libre, previo e informado se haya planteado en torno a si los pueblos indígenas tienen o no un poder de veto que pueden esgrimir para detener los proyectos de desarrollo. (...)”³³

En la celebración de las consultas debe asumirse la apertura al diálogo por ambas partes, por ello es importante que entre ellas medie el principio de buena fe, pues se orienta hacia la obtención de un resultado afín y conveniente tanto para los pueblos y comunidades indígenas como para el Estado. A la anterior conclusión llega el Informe del Relator Especial antes mencionado, cuando identifica el problema de fondo y las razones por las cuales las consultas tiene la finalidad concreta de llegar a un acuerdo:

“Esos principios [de la consulta] han sido concebidos para crear un diálogo en que los Estados y los pueblos indígenas puedan trabajar de buena fe con miras al logro del consenso y procuren seriamente llegar a un acuerdo satisfactorio. Como se subrayó anteriormente, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas y los principios conexos ha surgido para poner fin a modelos históricos de decisiones que se han impuesto a los pueblos indígenas y a condiciones de vida que han amenazado su supervivencia. Al mismo tiempo, los principios de consulta y consentimiento no confieren a los pueblos indígenas un derecho a imponer unilateralmente su voluntad a los Estados que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés del público. Los principios de consulta y consentimiento están más bien encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso.”³⁴

Defendamos al Pueblo

Es así que las consultas se realizan con miras a obtener la aceptación o bien, un consenso respecto de las medidas propuestas, pues no se trata de que una u otra de las partes imponga sus intereses por encima de una minoría o por encima de la colectividad, toda vez que la apertura al diálogo busca encontrar problemas, posturas y soluciones que resulten benéficas para las partes.

³³ *Ibidem*, párr. 47.

³⁴ *Ídem*.

La misma consideración expuesta se advierte en la Observación General 2010/81 de la OIT, al explicitar que las consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento.³⁵

De acuerdo con la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, el artículo 6.2 del Convenio 169 establece que las consultas deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En este sentido, el citado convenio no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que **alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente.**

Además, ha esclarecido que la aplicación adecuada del derecho a la consulta implica un proceso cualitativo de negociaciones de buena fe y diálogo, mediante el cual el acuerdo y/o consentimiento, de ser posibles, pueden lograrse. Incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos de los pueblos indígenas como a las tierras y a la propiedad. La importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involucrados.³⁶

Por ello, cuando el legislador quintanarroense establece que las consultas tendrán efectos vinculantes, modifica y tergiversa su propósito, pues permite que una de las partes se imponga sobre la otra.

Llego a este punto, es menester aclarar que esta Comisión Nacional considera que las decisiones tomadas por medio de consulta indígena deben de tener efectividad, o si así se quiere llamar "vinculatoriedad", ya que todo el intercambio que sucede en esos procedimientos debe tomarse necesariamente en consideración para evitar que las autoridades puedan realizar imposiciones o sustraerse unilateralmente de los acuerdos pactados como resultado del proceso de consulta.

³⁵ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Observación General 2010/81, 98ª reunión, 2009, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf

³⁶ Oficina Internacional del Trabajo, "Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales", 1989 (núm. 169), 2013, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf

No obstante, el tratamiento que las normas le otorgan al resultado de la consulta se separa de la finalidad perseguida por ese derecho colectivo, caracterizadas como procesos de comunicación y el entendimiento, respeto mutuo, la buena fe y deseo auténtico de alcanzar un acuerdo o el consentimiento.

Ello se considera así porque la forma en que se encuentran configurados los artículos controvertidos no corresponde ni siquiera al resultado de la consulta como producto de un acuerdo o diálogo, sino que recaen en la determinación unilateral de esos sectores de la población sobre una determinada medida estatal.

Lo dicho con antelación se desprende claramente de los artículos 14 y 15, el primero señala el resultado que podrán tener las consultas: la aceptación o rechazo liso y llano, la aceptación con condiciones, y la no aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones de la medida, y opiniones y propuestas sobre la consulta; mientras que el segundo expresamente prevé que los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes.

De ello se advierte que lo que el legislador llama *resultado de la consulta* no es otra cosa que la opinión o la postura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas respecto de las medidas estatales consultadas únicamente, esto es, si las aceptan o no, parcial o totalmente, determinación que debe ser acatada por la autoridad responsable invariablemente.

Ello le concede determinados efectos a la decisión que adopten los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de rechazar o aceptar las medidas que se someten a su consideración y no así a la consulta en sí misma.

Ambas disposiciones otorgan una naturaleza distinta al derecho a la consulta como una mera posibilidad de “veto”, rechazo de la actividad estatal o como prerrogativa para frenar medidas públicas, soslayando que su propósito real es alcanzar, entre ambas partes, un acuerdo o lograr el consentimiento por medio de negociaciones de buena fe y diálogo.

Se aclara nuevamente que esta Comisión Nacional no pretende afirmar que el resultado del acuerdo o consentimiento derivado de la consulta no puedan ser vinculantes para las autoridades, *verbigracia*, en el caso en que las partes pacten

beneficios compartidos derivados, como el pago de una indemnización por una expropiación o privación del uso y goce de la propiedad.

Sin embargo, esa situación dista de lo que pretendió regular el legislador quintanarroense al conceder una vinculatoriedad inflexible a una determinación de sólo uno de los sujetos de la consulta y no al resultado de esos procesos de diálogo entre ambas partes.

Conceder tales efectos podría frenar proyectos que no sólo puedan beneficiar a los pueblos y comunidades indígenas que correspondan, sino al resto de la población, por ejemplo, en los casos de expropiación para construir infraestructura necesaria para otorgar ciertos servicios públicos, que ante la negativa de esos sectores poblacionales o ante la dificultad de cumplir con las condiciones establecidas por ello no puedan llevarse a cabo.

Por circunstancias como la anterior es que es necesario que las medidas estatales se sometan a un proceso de consulta para que las partes determinen y expongan los beneficios o daños que puedan causarse en su caso y lograr un consenso que les permita resolver esas problemáticas y que resulte satisfactoria para ambos.

Finalmente, este Organismo Autónomo estima que es deseable que los acuerdos alcanzados en las consultas previas, libres e informadas tengan progresivamente un carácter vinculante,³⁷ pues deben valorarse conjuntamente una serie de circunstancias y no imponerse de manera tajante que en todos los casos tendrá necesariamente ese efecto.

Por las anteriores consideraciones se estima que las disposiciones que se tildan de inconstitucionales tergiversan la finalidad de las consultas indígena lo cual se opone al bloque de regularidad constitucional por que debe declararse su invalidez por ese Alto Tribunal.

3. Supuestos de improcedencia de la consulta

En el presente apartado se exponen los argumentos por los cuales se considera que algunas disposiciones contenidas en la ley impugnada limitan de manera

³⁷ Véase Recomendación General 27/2016, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, párr. 160.

injustificada el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultados en medidas susceptibles de afectarles directamente.

La Ley de consulta de Quintana Roo estableció en su artículo 13 las hipótesis por las cuales no procederá la consulta, en los siguientes términos:

“Artículo 13. No podrán ser objeto de consulta:

- I. La restricción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la Constitución y los instrumentos internacionales;*
- II. Las acciones emergentes de combate a epidemias;*
- III. Las acciones emergentes de auxilio en desastres;*
- IV. Las facultades y obligaciones de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado establecidas en los artículos 90 y 91 de la Constitución Local, y*
- V. La Seguridad Pública.”*

Para este Organismo Autónomo, la disposición trasunta conforma una enunciación de supuestos que constituye una exclusión *ex ante* y tajante de cuestiones sobre las cuales los pueblos y comunidades originarias de Quintana Roo no podrán ser consultadas.

Dicho listado taxativo de los casos en que no procederá la consulta restringe el derecho a la consulta indígena, al ser el legislador quien *a priori* determina, a su juicio y arbitrio, cuáles son las medidas que no pueden perjudicar a los pueblos y comunidades indígenas y que, por ende, no ameritan que se implemente el diálogo con el mencionado sector a través de este mecanismo.

No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que varias disposiciones de la ley en comento siguen el criterio de que existe la obligación de consultar cuando se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente a los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas.

Sin embargo, el artículo 13 de la ley se opone al contenido del propio ordenamiento al señalar en qué casos no se llevará a cabo la consulta, lo cual contradice el objetivo de dicho derecho, que busca garantizar la participación efectiva de ese sector en la toma de decisiones respecto de actos estatales que pueda significarles una posible afectación, cualquiera que estos sean, con el propósito de que sus derechos no resulten perjudicados.

Como ya se anotó anteriormente, para que los Estados determinen cuándo procede la celebración de una consulta, deben atender al caso concreto, evaluando si la medida es susceptible de afectarles y si pueden tener un impacto significativo en su vida o entorno.

Por ello es que necesariamente la calificación de la procedencia de la consulta es casuística, pues deben valorarse una diversidad de contextos y situaciones en concreto, esto es, la comunidad indígena de la que se trata, sus usos y costumbres, sistemas normativos internos, la naturaleza de la medida, el ámbito geográfico, los aspectos sociales, culturales y su posible impacto, así como la gravedad que podía tener en su entorno.

En tal sentido, el artículo impugnado establece expresamente cuáles son las materias que quedan exceptuadas de la consulta previa, en contravención a los fines de dicho derecho, pues la calificación de su procedencia debe atender, como ya se manifestó antes, al caso concreto de la medida a consultar.

Para este Organismo Nacional, el legislador estatal no puede definir en abstracto qué materias pueden ser sometidas a consultas y cuáles no, ya que para determinar si cierta medida debe someterse a estos procedimientos debe regir el criterio de susceptibilidad de afectación acorde con los estándares en la materia, además de que los únicos facultados para determinar si una medida les puede afectar positiva o negativamente, y si lo hace en mayor o en menor proporción, son los pueblos y comunidades interesadas.

Consecuentemente, el Congreso local perdió de vista que las consultas deben celebrarse cuando se trate de cuestiones susceptibles de afectarles, sea cual sea la materia sobre la que versen. Por ello, para la efectividad del derecho a la consulta no debe quedar subordinado a la actualización de una hipótesis determinada sino a la posibilidad de afectación que se pudiera generar, entendiendo esto en un sentido amplio.

Contrario a lo anterior, el legislador previó que cuando la medida estatal verse sobre restricciones de los derechos humanos, acciones emergentes de combate a epidemias y de auxilio en desastres, a las facultades y obligaciones de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado y la seguridad pública, no será procedente la consulta,

por lo que es inconcuso que la prescripción normativa limita el derecho a la consulta en perjuicio de los indígenas y afroamericanos.

Con la norma, el legislador pasa por alto que pudiera darse algún caso en que una determinada medida, cuya materia se encuentra englobada en las expresamente prohibidas por la ley, sí pudiera tener un impacto directo en los derechos, vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas, pero ante la existencia de la disposición, esos grupos y comunidades encontrarían un obstáculo directo para participar en la construcción de las medidas, pues no serán consultados al haberse excluido por la ley expresamente.

Por citar unos ejemplos, no procedería la consulta si el legislador introdujera en su orden normativo disposiciones relativas a un sistema de seguridad comunitaria indígena, ya que es claro que la medida se relaciona con la seguridad pública³⁸, o bien, si el Ejecutivo expidiera un acuerdo o reglamento que, por su contenido, pueda afectar o interesar a esos colectivos; o por la realización de medidas de protección ante una situación de riesgo originada por un desastre natural ocurrido en sus tierras o territorios.

Lo anterior no quiere decir que este Organismo Autónomo afirme que en todos esos casos se debe llevar a cabo una consulta sin excepción, ya que podrían ocurrir hipótesis en que se apliquen medidas a la población en general que no incidan de manera directa en el entorno indígena o afroamericano que no supongan la necesidad de realizar la consulta, o bien, por diversas circunstancias fácticas que no lo hagan posible o viable dada la urgencia u otros factores; sino, más bien que **no resulta válido que el legislador excluya apriorísticamente y en abstracto supuestos que no pueden ser sometidas a consulta**, pues ello significaría soslayar sus necesidades y la obligación que el Estado tiene de evaluar si es necesaria la consulta según el posible impacto que la medida a adoptarse pudiera tener en esos conglomerados sociales.

³⁸ En la acción de inconstitucionalidad 81/2018 esta CNDH impugnó artículos de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (y otra ley) que establecían medidas que concernían a los pueblos y comunidades indígenas, ya que se referían al sistema de seguridad comunitario. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, al incidir en los derechos de esos pueblos y comunidad, era necesario realizar una consulta en la materia, pero al no haberse celebrado, se transgredía ese derecho humano.

En el caso de que se actualice alguna de las hipótesis enunciadas en el artículo 13, deberá valorarse la pertinencia de celebrar la consulta en atención al caso específico que, por sus particularidades y viabilidad, la autoridad advierta que con la ejecución de la medida se afecta algún derecho de los indígenas y que, por ello, deba realizarse dicho procedimiento de participación, en su caso, que la medida no es susceptible de consulta.

Esto es, el Estado debe evaluar si en una situación en concreto la medida afecta directamente a los pueblos y comunidades indígenas, mediante un razonamiento casuístico y específico, más no excluir desde la ley esa posibilidad.

Por lo anterior, se concluye que el artículo 13 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, al establecer terminantemente cuáles materias quedan fuera de esos procedimientos, constituye una limitación al derecho de los pueblos y comunidades indígenas que es incompatible con los estándares nacionales e internacionales existentes, por lo que debe declararse su invalidez.

4. Consulta sobre medidas legislativas

Finalmente, el artículo 20 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo prevé lo siguiente:

“Artículo 20. La consulta indígena sobre medidas legislativas podrá realizarse en cualquier etapa del proceso de creación normativa, desde la fase de elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación por la instancia legislativa que corresponda.

El objeto de la misma será obtener las opiniones y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sobre dichas medidas.

Si la consulta se realizara en la fase de la elaboración de la iniciativa, en los términos de esta Ley, no será necesaria otra consulta en las fases subsecuentes.”

De la literalidad del artículo se desprende que aborda cuestiones referentes a la consulta sobre medidas legislativas. Se indica que este ejercicio podrá celebrarse en cualquier etapa del proceso de creación normativa, es decir, desde la *fase* de la elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación; además, que el fin concreto de la consulta será obtener opiniones y propuestas de los sectores indígenas y afromexicanos interesados, y finalmente, se prevé que si la consulta se realiza en

la fase de la elaboración de la iniciativa, no será necesario que se lleve un nuevo ejercicio de esta naturaleza en el resto de las etapas del procedimiento legislativo.

Al margen de las razones de invalidez del segundo párrafo del artículo 20 de esta Ley que ya se expusieron con antelación, a juicio de este Organismo Autónomo ese precepto también se opone a los estándares del derecho a la consulta.

El problema de este artículo es que permite que la consulta sobre medidas legislativas se celebre por una sola ocasión, incluso antes de que inicie formalmente el procedimiento de creación normativa, lo que puede contradecir los intereses y necesidades manifestadas por los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas expresadas en la fase prelegislativa.

Del primer párrafo del mencionado artículo 20, se colige que el legislador describe que el proceso de creación normativa inicia desde la fase de elaboración de la iniciativa hasta antes de su dictaminación. Además, indica que, si la consulta se llegara a realizar en la elaboración de la iniciativa, no será necesaria otra consulta en forma posterior.

Para iniciar con la exposición de las razones que sustentan la invalidez de la norma, debe apuntarse que ese Máximo Tribunal, desde la resolución de la controversia constitucional 32/2012, se introdujo como parte de la doctrina jurisprudencial relativo a este derecho que aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a **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.**

En esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,³⁹ ese Supremo Tribunal reiteró lo anteriormente dicho al explicar que si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en

³⁹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas; y que por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, **las legislaturas 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.

La consideración anterior ha sido reiterada en un gran número de precedentes⁴⁰. Si bien es verdad que ese Tribunal Constitucional del país no ha indicado exactamente en qué momento se debe someter a consulta la medida legislativa, se entiende que ello queda a discreción del legislador, siempre que se practique **durante el proceso legislativo**, al existir una obligación convencional de que debe llevarla a cabo cada que se pueda afectar a esos pueblos y comunidades, con actos de esa naturaleza.

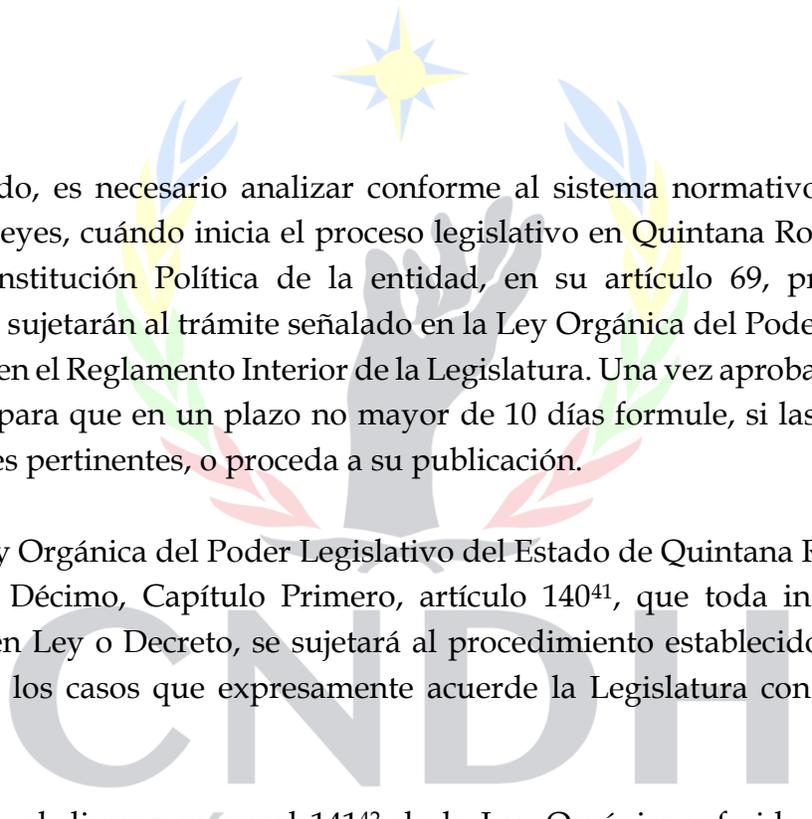
Por ende, es patente que esa Suprema Corte ha enfatizado la obligatoriedad de las consultas tratándose específicamente del Congreso federal o local, según corresponda.

Ahora bien, si en términos generales, la aludida obligación debe cumplirse durante el procedimiento legislativo, de una primera lectura del artículo cuestionado podría decirse que es congruente con la jurisprudencia nacional en la materia.

La disposición tildada de inconstitucional expresamente establece que lo que denomina como “etapa del proceso de creación normativa” comprende desde la que llama “etapa de elaboración de la iniciativa”, e indica que la consulta podrá realizarse desde ese momento.

Si conforme a la interpretación de ese Alto Tribunal, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional **en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a esos colectivos**, entonces este Organismo Nacional entiende que los congresos deben llevar a cabo la consulta una vez **que ya ha iniciado el procedimiento legislativo**.

⁴⁰ Por ejemplo, véanse las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015; 151/2017; 108/2019 y su acumulada 118/2019; 116/2019 y su acumulada 117/2019; 121/2019; 127/2019; 123/2020; 178/2020; 179/2020; 180/2020; 131/2020 y su acumulada 186/202; 193/2020; 201/2020; 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020; 212/2020; 214/2020; 239/2020; 285/2020; 291/2020; 299/2020 y 18/2021, entre muchas otras.



En ese sentido, es necesario analizar conforme al sistema normativo que rige la creación de leyes, cuándo inicia el proceso legislativo en Quintana Roo. Sobre este tema, la Constitución Política de la entidad, en su artículo 69, prevé que las iniciativas se sujetarán al trámite señalado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y en el Reglamento Interior de la Legislatura. Una vez aprobadas, pasarán al Ejecutivo para que en un plazo no mayor de 10 días formule, si las hubiere, las observaciones pertinentes, o proceda a su publicación.

Ahora, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo establece en el Título Décimo, Capítulo Primero, artículo 140⁴¹, que toda iniciativa para convertirse en Ley o Decreto, se sujetará al procedimiento establecido en el dicho Título, salvo los casos que expresamente acuerde la Legislatura con arreglo a la misma Ley.

Por su parte, el diverso numeral 141⁴² de la Ley Orgánica referida establece los requisitos o formalidades que debe cumplir toda iniciativa para dar inicio al proceso

⁴¹ “**Artículo 140.** Toda iniciativa para convertirse en Ley o Decreto, se sujetará al procedimiento establecido en el presente Título, salvo los casos que expresamente acuerde la Legislatura con arreglo a esta Ley.

Se dará cuenta a la Legislatura de las Iniciativas promovidas por quienes tienen derecho a ello, de conformidad con el artículo 68 de la Constitución, dando inicio al proceso legislativo.”

⁴² “**Artículo 141.** Para poder dar inicio al proceso legislativo, las iniciativas deberán cumplir necesariamente con las siguientes formalidades:

- I. Presentarse por escrito y contener en forma clara y precisa el nombre de la Ley o motivo del Decreto;
- II. Contener exposición de motivos;
- III. Deberá citar las disposiciones legales en las que se funde y el contenido expuesto en forma sistemática en enunciados breves y precisos que constituirán sus artículos debidamente numerados. Podrán presentarse con subdivisiones en libros, título, capítulos, secciones o apartados que permitan su mejor estudio y comprensión;
- IV. Ordenamientos a modificar o crear, texto normativo propuesto y artículos transitorios;
- V. Señalar lugar y fecha de emisión, y
- VI. Contener nombre y firma autógrafa de su autor.

Las iniciativas de ley o decreto se presentarán ante la Oficialía de Partes del Poder Legislativo asignándoles un número de folio y de manera inmediata serán remitidas a la Dirección de Control del Proceso Legislativo.

En el término de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de cualquier iniciativa, la Dirección de Control del Proceso Legislativo determinará si las iniciativas cumplen o no con las formalidades esenciales que prevé el presente artículo.

La Dirección de Control del Proceso Legislativo en un término de veinticuatro horas siguientes a la revisión, deberá publicar en los estrados del Poder Legislativo del Estado con sede en la ciudad de Chetumal, la lista de aquellas iniciativas que no cumplan con los requisitos formales de presentación y prevendrá por un término de cinco días hábiles al autor de la iniciativa que haya presentado la propuesta, a fin de que subsane las omisiones. En caso de no dar el debido cumplimiento al

legislativo, entre ellas, presentarse por escrito ante la Oficialía de Partes del Poder Legislativo, para que les asigne un número de folio y de manera inmediata sean remitidas a la Dirección de Control del Proceso Legislativo, la cual, en un término de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de cualquier iniciativa, determinará si las iniciativas cumplen o no con las formalidades esenciales. En caso de que no sea así, le dará un plazo de cinco días hábiles al autor de la iniciativa que haya presentado la propuesta, a fin de que subsane las omisiones. En caso de no dar el debido cumplimiento al requerimiento, la propuesta será desechada y, por tanto, no podrá pasar a su lectura en el pleno del Poder Legislativo.

Se precisa que aquellas iniciativas que cumplan con los requisitos formales deberán ser leídas por el pleno legislativo dentro de los treinta días naturales a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales. Posteriormente a su lectura, deberán ser turnadas de manera inmediata a la comisión o comisiones respectivas, y se seguirá con el resto de los trámites conducentes que para efectos del presente escrito no serán referidos.

Lo que interesa destacar a este Organismo Nacional es que, de la normativa local antes señalada, es factible determinar que el proceso legislativo inicia una vez que **la respectiva iniciativa es presentada** ante el Poder Legislativo, y se siga el procedimiento descrito en su Ley Orgánica.

Sobre esas bases, se pueden extraer las siguientes premisas:

- (i) Ese Alto Tribunal ha definido que cuando se trate de medidas de carácter legislativo, el Congreso está obligado a prever una fase adicional durante el procedimiento legislativo para realizar la consulta.
- (ii) La norma impugnada permite que la consulta se celebre desde el momento en que se elabora la iniciativa, y que cuando se efectúe en esta etapa, no será necesaria otra consulta en fases subsecuentes.

requerimiento, la propuesta será desechada y por tanto, no podrá pasar a su lectura en el pleno del Poder Legislativo.

Aquellas iniciativas que cumplan con los requisitos formales, deberán ser leídas por el pleno legislativo dentro de los treinta días naturales a la verificación del cumplimiento de los requisitos formales. Posteriormente a su lectura, deberán ser turnadas de manera inmediata a la comisión o comisiones respectivas.”

(iii) Conforme al orden interno local, el proceso legislativo inicia con la presentación de la iniciativa.

Esta Institución Autónoma sostiene que el artículo 20 de la Ley contradice el parámetro de regularidad constitucional ya que permite que la consulta indígena se limite a practicarse incluso antes de que inicie formalmente el procedimiento legislativo, contraviniendo frontalmente la obligación que tiene el Congreso de garantizar la consulta una vez que ya ha iniciado dicho proceso de creación normativa.

Se estima que hay una razón fundamental para que el estándar interpretativo sobre los alcances de la consulta sea claro en puntualizar que la obligación a cargo del legislador de consultar se lleve a cabo cuando ya inició el proceso legislativo, pues lo que se busca es garantizar que la participación de los pueblos y comunidades trascienda al producto legislativo.

Este Organismo reconoce como recomendable que se maximice la participación de los pueblos y comunidades originarias y afroamericanas durante todo el proceso legislativo, incluso antes de que este comience, es decir, como bien lo propone el legislador, desde que se empiece a gestar la iniciativa de ley o de reforma intervengan los sectores indígenas interesados.

No obstante, a juicio de esta Comisión Nacional, la consulta no puede limitarse a ese único momento, pues es sabido que las iniciativas pueden sufrir importantes cambios hasta llegar al texto finalmente aprobado y publicado. Así, en el caso de que la iniciativa recoja genuinamente los intereses de dichos conglomerados sociales, durante la dictaminación, discusión y aprobación ante el Pleno pueden darse cambios sustanciales, ya sea por la eliminación de partes de la propuesta inicial o que se aumenten el tipo de medidas o artículos por ahí estimarse conveniente por el legislador.

Dado que la parte final del artículo 20 de la ley no obliga al legislador, de haber consultado durante la creación de la iniciativa, a someter la nueva propuesta modificada a un nuevo proceso de consulta una vez que **ya inició formalmente el proceso legislativo**, se estaría perdiendo la oportunidad de que los pueblos y comunidades manifiesten su opinión sobre los cambios al proyecto de ley.

Lo anterior, sin que se pierda de vista que ese Alto Tribunal ha sido enfático en establecer como obligación de los Congresos efectuar una consulta **durante el procedimiento legislativo**, sin perjuicio de que el legislador maximice o extienda su obligación a una fase prelegislativa, como es el momento de construcción de la iniciativa.

Por todo lo anterior, se concluye que debe declararse la invalidez del artículo 20 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

XI. 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 las normas impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.



1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 246 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 24 de agosto de 2022 (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y 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 Presidenta 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. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a los que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones normativas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

LMP

