

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
105/2022**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR

COLABORÓ: SAMANTHA RODRÍGUEZ SANTILLÁN

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día seis de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **105/2022**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y,

R E S U L T A N D O:

- 1. Primero. Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el dieciocho de julio de dos mil veintidós¹, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de **Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos siguientes:

1.1. Poderes demandados:

Órgano Legislativo que emitió las normas generales impugnadas:

- Congreso del Estado de Quintana Roo.

Órgano Ejecutivo que promulgó las normas generales impugnadas:

¹ En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

- Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

1.2. Normas generales impugnadas.

Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo
<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 126 y 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo reformados mediante Decreto 242, publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós.
Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo
<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 1, 3, fracciones X, XI y XII, 4, fracciones X, XI, XII y XIII, 5, fracciones XII y XIII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo <u>reformados</u> mediante Decreto 242, publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 3 fracción XIII, 4 fracción XIV, 5 fracción XIV, 22, párrafo segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies, de la sección IV del Capítulo Sexto de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo <u>adicionados</u> mediante Decreto 242, publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

2. **Segundo. Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consideró que estas normas vulneran los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
3. Por cuanto se refiere a los derechos humanos, estimó que se vulneró el derecho a la consulta previa durante el proceso legislativo de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad; el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas; derecho a la igualdad y no discriminación y, la obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.
4. **Tercero. Registro y turno de la demanda.** Mediante acuerdo de dos de agosto de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico con el número **105/2022**; y determinó

turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

5. Cuarto. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó los siguientes argumentos:

PRIMERO

El Decreto impugnado que reformó las Leyes de Víctimas, y del Instituto de Defensoría Pública, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, vulneran el derecho a la consulta 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, ya que introdujo disposiciones que afectan directamente a los pueblos y comunidades originarias sin que se les consultara de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

- Estima que, aunque se crearon medidas para garantizar que en los procesos o procedimientos en los que intervengan personas indígenas, éstas cuenten con la asistencia de defensores, traductores e intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Asimismo, se creó una oficina destinada a la atención de los casos de las personas indígenas. Sin embargo, el proceso legislativo que dio origen a esto se llevó a cabo sin la consulta previa bajo los estándares ya referidos.
- Afirma que estas disposiciones impactan directamente en el ejercicio del derecho efectivo de acceso a la justicia de este grupo poblacional, por ende, era una obligación del Congreso estatal llevar a cabo la consulta.
- Expone que, con base en el artículo 2 de la Constitución Política, se reconoce que los pueblos indígenas tienen el derecho de conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas -o parte de ellas- que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
- Aunado a lo anterior, del artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes se desprende el derecho de este sector poblacional es el de ser consultadas y consultados, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legales o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

- Que dichas 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 de las medidas propuestas.
- Además, que el artículo 7º del citado convenio refiere que tienen el derecho de decidir sus propias prioridades, en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, sus creencias, instituciones y bienestar institucional.
- En ese aspecto refiere que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de esta consulta, cuando se afecte sus derechos reconocidos en la normativa interna o internacional, así como asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Que así 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 nacional.
- Bajo este rubro, refirió los criterios de este Alto Tribunal para argumentar la relevancia que tiene la consulta dentro de los procesos legislativo. Particularmente, los parámetros para determinar los casos en que las autoridades legislativas tienen que realizar consulta indígena.
- En el análisis de los criterios referidos, precisó que se han definido las siguientes características de la consulta previa en materia indígena: debe ser con carácter previo, culturalmente adecuada, informada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo; y que, la consulta debe tener las siguientes fases: preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión.
- Concluyó refiriendo que, con base en los precedentes resueltos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso, puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como violación al procedimiento legislativo.
- Que en el decreto impugnado, el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta mínima conforme a los parámetros mínimos expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo, porque las normas impugnadas buscan establecer las condiciones normativas que garanticen que las personas que se identifiquen como pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena sean asistidas

por intérpretes o traductores lingüísticos, así como que los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo su defensa tengan conocimiento de su lengua y cultura. Esto es, porque impactan directa y significativamente en los derechos de acceso a la justicia de esos pueblos y comunidades.

- Lo anterior, resulta de suma importancia porque el derecho que tienen las personas indígenas de ser asistidas por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura se contempla como parte de los derechos humanos que le asisten en juicio, pues son parte del derecho fundamental de la defensa adecuada de las personas indígenas.
- Que el derecho a contar con intérprete también es una garantía para el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos o de sus familiares, que permite igualmente que la investigación de los hechos se realice con la debida diligencia, sin obstáculos, ni discriminación.
- Al no haberse realizado la consulta, el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional, ya que la reforma en estudio es una medida que efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno, por lo que procede declararse su invalidez.

SEGUNDO

La última parte del artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo incumple con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que el legislador no consultó a dicho sector de la población pese a que la medida introducida les afecta directamente.

- La Comisión Nacional accionante estima que, si bien la reforma tiene como objeto garantizar a las víctimas su derecho a una defensa efectiva, era obligación del Congreso estatal realizar una consulta a este grupo poblacional.
- Señala que la obligación de consulta a personas con discapacidad se encuentra en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Que en el inciso o) del preámbulo respectivo, se señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Lo que significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

- Agrega que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante Comité DPD), al emitir la Observación General número 7, concluyó en que las consultas a esta población deben ser una medida obligatoria antes de aprobar leyes, normas de carácter general o de otra índole; y que, cuando la Convención se refiere a “*cuestiones relacionadas con personas con discapacidad*”, se debe interpretar de la manera más amplia, abarcando toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectarles de manera directa o indirecta.
- Que el Comité DPD también señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH.
- Que, para garantizarse la efectividad de la consulta, se requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público e igualdad de condiciones con las demás.
- Que la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.
- Desarrolla la forma en que se ha entendido esta consulta adaptada a las necesidades de las personas con discapacidad. Refiere al modelo social que ha desarrollado este Alto Tribunal para integrar a las personas con discapacidad atendiendo a cada particularidad. Lo anterior, con el objeto de erradicar el histórico modelo asistencialista o rehabilitador².
- La Comisión Nacional accionante afirma que esta no es la primera vez que se presenta una litis sobre la invalidez de una norma general por la falta de participación de las personas con discapacidad. Por ende, los elementos de los ejercicios consultivos ya han sido determinados por esta Suprema Corte³.

² Véase la acción de inconstitucionalidad 68/2018 resuelta en Pleno en sesión pública del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

³ Véase la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018 resuelta en Pleno en sesión pública del veintiuno de abril de dos mil veinte.

- Aterrizza tales elementos para afirmar que, en el Decreto impugnado al garantizar el acceso a la justicia de las personas con una discapacidad auditiva, verbal o visual, pues se establece que la Comisión Ejecutiva deberá nombrar una persona asesora jurídica, así como un intérprete o traductora especializada, se encuentra dirigido a este grupo poblacional. Por lo tanto, existe una afectación directa a sus derechos.
- Sin embargo, estima que estas normas desconocen el universo de las demás necesidades que pueden vivir las personas con discapacidad, ya que existen más que solo la visual, verbal o auditiva. Esto considera que es consecuencia de no haber realizado una consulta a este sector poblacional.
- Advierte lo anterior porque en el proceso que dio origen al Decreto 242 no existe constancia de una consulta y participación de las personas con discapacidad. Ante este escenario, afirma que esta reforma legislativa se creó bajo una perspectiva capacitista y paternalista.

Cuestiones relativas a los efectos:

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. Quinto. Admisión y trámite. Mediante acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veintidós el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **105/2022**, ordenando dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo para que en el plazo de quince días rindieran el informe correspondiente, así como la remisión de los documentos solicitados. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulase el pedimento correspondiente; así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que estimara conducente.

7. Sexto. Rendición de informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Estado de Quintana Roo. El siete de septiembre de dos mil veintidós

se dio cuenta del escrito con anexos del Poder legislativo estatal, a través del Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Honorable XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. En la misma fecha, se dio cuenta del oficio y anexos enviados por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Quintana Roo.

8. Informe del Poder Legislativo estatal. Al rendir su informe extemporáneo, Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Honorable XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, señaló lo siguiente:

- Inicia con las etapas procesales legislativas que dieron origen al Decreto impugnado, en esencia, refiere a que se siguieron de acuerdo con lo establecido por la ley procedimental. Es decir, la iniciativa fue presentada y leída por el Diputado y Presidente de la Comisión de Desarrollo Indígena de la Honorable XVI Legislatura del Estado. Después, fue turnada a las Comisiones de Justicia y Desarrollo Indígena para su estudio, análisis y posterior dictamen.
- El veintiséis de abril de dos mil veintidós, las Comisiones aprobaron el Dictamen con minuta de decreto. Con fecha de tres de mayo de dos mil veintidós se realizó votación en lo particular y en lo general del Dictamen.
- En cuanto al **primer concepto de invalidez** alegado por la Comisión Nacional accionante, sobre las reformas y adiciones a la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría -ambos estatales- que supuestamente vulneran los derechos de las personas indígenas al no llevarse a cabo la consulta previa **es infundado.**
- Contrario a lo que se sostiene, el Decreto 242 emitido **es constitucional y no vulnera los derechos de las personas de los pueblos y comunidades indígenas.** Lo anterior, porque se crearon medidas tendientes a garantizar en los procesos o procedimientos en los que intervengan personas indígenas, la asistencia de defensores, traductores e intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura, por tanto, se hace efecto su derecho al acceso a la justicia.
- Ante esta consideración, es que si bien se llevó a cabo una reforma que incide en los derechos de las personas indígenas, el Congreso local **no llevó a cabo la consulta que estaba obligado a realizar.** Ello, porque reitera que el Decreto no vulnera derechos humanos.
- Solicita que este Tribunal Constitucional analice el caso concreto a la luz de los parámetros de regularidad constitucional y convencional para determinar si en este asunto **se requiere o no realizar el ejercicio de consulta previa cuando es evidente que la reforma genera un beneficio a los pueblos y comunidades**

indígenas. Esto porque estima más que evidente que las disposiciones impugnadas generan un beneficio a los pueblos y comunidades indígenas.

- Destaca que el “Decreto por el que se reforman los artículos 166, 168 y 170 de la Ley General de Víctimas⁴”, en el artículo SEGUNDO transitorio se señala que los Congresos de las entidades federativas **tendrán 120 días siguientes a la entrada en vigor para armonizar su respectiva legislación conforme a esa ley.** Dicha reforma estableció que los traductores e intérpretes son un derecho que deberá ser garantizado por la Comisión de Víctimas. Asimismo, para los pueblos y comunidades indígenas, determina que es obligación de las entidades federativas el contar con personas asesoras, traductoras e intérpretes especialistas en estos grupos.
- Reitera que el proceso legislativo estuvo apegado, en todo momento, a los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Quintana Roo. En consecuencia, no se violentaron los derechos constitucionales, sino al contrario, hubo un estricto apego a la legalidad. Sobre ello, retoma jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte para probar que, si resultase ser que sí existieron violaciones de carácter formal, éstas no trascienden al contenido de la norma⁵.
- Entorno a la solicitud de ponderación a este Alto Tribunal, señala que se analice si existen afectaciones o perjuicios que en el caso podrían acontecer en contra de los grupos vulnerables. Reconoce que los pueblos y comunidades indígenas son un sector de atención prioritaria, por ello, el Congreso legisló para disminuir la discriminación que sufren en Quintana Roo.
- Refiere a que los pueblos indígenas han buscado un reconocimiento histórico de sus identidades, formas de vida, y derecho a las tierras. En este tenor, en el apartado de consideraciones que generó el Dictamen 242, refiere:
 - Nivel internacional: La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 1, indica que las personas indígenas, como pueblos o como individuos, tienen derecho al disfrute pleno de los derechos humanos. Además, el numeral 13.2 de este mismo instrumento señala que los Estados están obligados a asegurar que este sector entienda las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas a través de servicio de interpretación u otros medios adecuados. Sumado a ello, el Convenio 169 de la OIT, en el artículo 8, establece que en las legislaciones nacionales se deberá tomar en consideración las

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de febrero de dos mil veintidós. El artículo SEGUNDO transitorio indica: A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Congresos de las Entidades Federativas contarán con un plazo de 120 días para armonizar su respectiva legislación conforme a lo establecido en este Decreto.

⁵ Por ejemplo, véase Tesis [J.] P./J. 94/2001 (9a.): **VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907.

- costumbres o derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.
- Nivel nacional: La Constitución Política reconoce, en el artículo 2, la especialidad de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas al establecer que la nación tiene una composición pluricultural. Además, se ha establecido que un principio fundamental es el acceso pleno a la jurisdicción del Estado. Asimismo, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas ahonda en esto al determinar que, para garantizar este principio, será necesario que en los juicios se tomen en cuenta las costumbres y especificidades culturales. En atención a ello, en Código Nacional de Procedimientos Penales prevé derechos y garantías específicas dentro del proceso penal dirigidas a miembros de pueblos o comunidades indígenas.
 - Nivel estatal: La Constitución del Estado se encuentra armonizada con la Federal sobre la garantía del acceso a la justicia para las personas indígenas. Igualmente, la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo prevé que las autoridades estatales deberán velar por la asistencia gratuita de personas indígenas, así como por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.
 - Por lo anterior, afirma que el Decreto impugnado no vulnera el derecho a la consulta, ya que el contenido se encuentra en armonía con las disposiciones internacionales, nacionales y locales. Además, la creación de este andamiaje jurídico que garantiza el acceso a los derechos vulnerables no establece restricciones ni limitaciones para las personas indígenas.
 - Sobre la obligación de consulta, establece que **los artículos no cumplen con el estándar de impacto significativo para que proceda**. Ello porque es necesario que acontezca alguna de las siguientes situaciones genéricas: la pérdida de territorio y tierra tradicional, desalojo de sus tierras, posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, destrucción y contaminación del ambiente tradicional, desorganización social y comunitaria, impactos negativos sanitarios y nutricionales. En consecuencia, concluye que es evidente que, de la lectura del Decreto, no se materializa alguno de estos escenarios.
 - Finalmente, en las consideraciones del Dictamen, recuerda, que esta reforma y adición es en armonía con la Ley General de Víctimas, la cual fue expedida por el Congreso de la Unión. Por tanto, si la promovente de esta acción de inconstitucional no formuló conceptos de invalidez en el sentido de que las normas son contrarias a este cuerpo normativo general o constitucional, debe concluirse que **no era necesaria la consulta**.

- Ahora bien, sobre el **segundo concepto de invalidez** en torno a la inconstitucionalidad de la última parte del artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado por ir supuestamente en contra de la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad afirma que es infundado y, por el contrario, es constitucional y no vulnera derechos humanos. Esto porque **el objetivo es garantizar a las víctimas una defensa efectiva y que cuando sean una persona con discapacidad auditiva, verbal o visual contarán con una persona intérprete o traductora lingüística.**
- Puntualiza que, en primer lugar, se siguieron todos los pasos del proceso legislativo en apego a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Además, que fue publicada por el Poder Ejecutivo. Consecuentemente, afirma que, al haberse cumplido con las formalidades trascendentes, su determinación no podrá ser invalidada.
- Indica que la nueva medida legislativa está lejos de causar un perjuicio, más bien es una garantía al acceso a la justicia, mediante el reconocimiento del derecho de las víctimas, en este caso, cuando presenten una discapacidad, de contar con intérprete o traductor lingüístico que será nombrado por la Comisión de Víctimas desde el momento de su ingreso al Registro de Víctimas.
- En armonía con el apartado anterior, indica que, en las consideraciones del Dictamen con minuta de decreto, en el apartado “contenido de las iniciativas, página 7”, precisa que la reforma a las leyes estatales se encuentra en armonía con la Ley General de Víctimas y la Constitución Política. En consecuencia, estima que no era necesaria la consulta, ya que no se trata de un nuevo acto deliberado. En este orden de ideas, estima que, dado que el contenido del ordenamiento no es susceptible de impactar en forma significativa en las condiciones de vida y entorno de las personas con discapacidad, porque no es un nuevo acto deliberativo, sino de uno que ya fue agotado previamente, entonces **este Decreto es un cumplimiento a la obligación de armonizar.**
- En torno al tema de la consulta, señala que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que la obligación de consultar solo se tendrá que realizar cuando exista una nueva deliberación que afecte los derechos de las personas con discapacidad.
- Señala que, si se realiza la lectura de las reformas estatales a la luz de las disposiciones federales, es claro que son medidas que refuerza el acceso a la tutela judicial completa y efectiva de sus

intereses, puesto que elimina las barreras que imposibilitan los derechos de las personas con discapacidad.

- Por último, recuerda el contenido de las normas impugnadas para referir a que la finalidad de éstas es únicamente el reconocimiento del derecho de la víctima a contar con personas traductoras o intérpretes, lo cual tutela el acceso a la justicia. Asimismo, indica que estas medidas son para la salvaguarda de los derechos humanos para eliminar las barreras que imposibilitan el pleno goce de los derechos fundamentales.

9. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Por su parte, al rendir informe, Landy Beatriz Blanco Lizama, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo refirió, en esencia, lo siguiente:

- **Es cierto** que el Titular del Estado de Quintana Roo promulgó el “Decreto 242 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, y por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en materia de asesoría y defensa de las personas indígenas”. El cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de junio de dos mil veintidós.
- **El Decreto impugnado es legal y no contraviene los preceptos constitucionales y convencionales**, ya que la publicación y promulgación de este se realizó conforme a lo establecido en la Constitución del Estado de Quintana Roo, a la luz de la Carta Magna.
- Respecto a los conceptos de invalidez argumentados por la accionante, señala que son **ineficaces e inoperantes**. Lo anterior, porque considera que el Decreto 242 está siendo interpretado de forma aislada al contexto de los demás artículos de la misma Ley y de los preceptos constitucionales.

10. Dichos informes se tuvieron por rendidos, mediante acuerdos dictados por el Ministro instructor el siete de septiembre de dos mil veintidós para el Poder Ejecutivo estatal, y el diecinueve de octubre de dos mil veintidós al Poder Legislativo⁶, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

⁶ Se tuvo presentado como extemporáneo.

11. Séptimo. Alegatos y cierre de instrucción. El Poder Ejecutivo demandado, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hicieron valer sus respectivos alegatos, los cuales se agregaron a los autos, conforme a lo determinado el nueve de noviembre de dos mil veintidós. En este, el Ministro Instructor determinó el cierre de la instrucción.

CONSIDERANDOS:

12. PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la *acción de inconstitucionalidad 105/2022*, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambos del Estado de Quintana Roo, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos que han sido ratificados.

13. SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁷ dispone que, por regla general, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

⁷ “**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. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

14. En el caso, el **Decreto 242** impugnado, a través del cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Víctimas y por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambos del Estado de Quintana Roo, en materia de asesoría y defensa de las personas indígenas, fue publicado el dieciséis de junio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial estatal.
15. De manera que, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo de treinta días para promover la acción de inconstitucionalidad debía computarse a partir del **viernes diecisiete de junio de dos mil veintidós al sábado dieciséis de julio de dos mil veintidós**. Sin embargo, considerando que el último día del plazo fue inhábil, debe considerarse que su presentación procede hasta el **lunes dieciocho de julio de dos mil veintidós**, de conformidad con el último enunciado del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia y el diverso 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como da cuenta el criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, plasmado en la tesis registrada con el número 2a. LXXX/99 de rubro siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA”⁸**.
16. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el día **dieciocho de julio de dos mil veintidós**, se concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida de forma **oportuna**.
17. **TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados

⁸ “Texto: De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente”.

Unidos Mexicanos⁹, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.

18. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
19. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰ confiere a la Presidenta o Presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.
20. En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

⁹ **“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, 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 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;

[...]

¹⁰ **“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.

[...].”

21. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante, mediante el cual se plantea que los artículos reformados y adicionados de la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría Pública -ambos del Estado de Quintana Roo-, son contrarios a la Norma Fundamental y vulneran distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.
22. **CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
23. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de dos de ellas.
24. Así es, respecto de las fracciones XI, XII y XIII del artículo 3, así como las fracciones XIII y XIV del artículo 4, más la fracción XIII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo; se materializa la improcedencia por extemporaneidad, que conlleva al sobreseimiento respecto de la impugnación que se hace de dichas normas.
25. Lo anterior porque la reforma cuestionada sobre dichas porciones normativas únicamente implica un cambio en el elemento numérico del texto, lo que no significa, a criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, un nuevo acto legislativo.

26. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **105/2018** y su acumulada **108/2018**¹¹, que retoma a su vez la acción de inconstitucionalidad **28/2015**¹², reiterado en subsecuentes precedentes¹³, enfatizó la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar cuándo se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la jurisprudencia **P./J. 8/2004**¹⁴ que de manera general especifica cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos en expedientes como el que nos ocupa, así como explicó la evolución del criterio.

27. Sobre esa base se razonó que, para que se pueda hablar de un acto de esa naturaleza para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

¹¹ Falladas en sesión veinte de mayo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del señor Ministro Alberto Pérez Dayan.

¹² En sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹³ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016, 97/2016 y su acumulada 98/2016 y 12/2016, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete y nueve de julio de dos mil dieciocho.

¹⁴ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, marzo de 2004, P./J. 8/2004, página 958, registro digital 182048).

28. El primer enunciado involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.
29. El segundo aspecto consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.
30. En relación con este último punto se explicó que una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. **Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas;** y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.
31. Se subrayó que: “El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue”. Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA

NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema¹⁵.

32. Posteriormente, al discutirse el dos de marzo de dos mil veinte la acción de inconstitucionalidad **66/2019**¹⁶, matizó el segundo elemento al sustituir la noción de “cambio sustantivo” por la de “cambio en el sentido normativo”. Sin embargo, aún bajo este nuevo entendimiento, el Tribunal

¹⁵ Tesis [J.] P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, libro 35, octubre de 2016, tomo I, página 65, registro digital 2012802.

¹⁶ Fallada en sesión del dos de marzo de dos mil veinte, aprobada por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat separándose del criterio del cambio normativo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho a formular voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

Pleno ha considerado que se produce una modificación en el sentido normativo de la norma impugnada “cuando existan verdaderos cambios que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto”. Este criterio ha sido reiterado en asuntos recientes como la acción de inconstitucionalidad **112/2020**¹⁷.

- 33.** Ahora bien, a continuación, se examinarán las reformas y adiciones de los artículos contenidos en el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de junio de dos mil veintidós, para así verificar si éstos contienen modificaciones sustantivas o materiales que transformen la influencia, el contenido o el alcance de las disposiciones en cuestión, o en su caso, si dichas modificaciones no tienen un impacto en el sentido normativo¹⁸.
- 34.** Para tal efecto, es necesario incorporar un cuadro comparativo, en el cual, en la primera columna se reproducen los artículos de la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas del Estado de Quintana Roo, vigentes antes del Decreto impugnado; y, en la segunda, los textos de los preceptos normativos vigentes a partir de la reforma publicada el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 242 IMPUGNADO</u>
<p>“Ley de víctimas del Estado de Quintana Roo</p> <p>Artículo 126. La Asesoría Jurídica Estatal, estará integrada por un titular, asesores jurídicos, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas.</p>	<p>“Ley de víctimas del Estado de Quintana Roo</p> <p>Artículo 126. La Asesoría Jurídica Estatal, estará integrada por un titular, asesores jurídicos, peritos, intérpretes o traductores lingüísticos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la</p>

¹⁷ Fallada en sesión del dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, sobre el resolutivo de sobreseimiento, aprobado por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, así como la Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. Tema: Decreto 300 en el que se reforman disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

¹⁸ Criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018 y en la diversa 95/2019 y su acumulada 98/2019.

<p>Contará con las áreas administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señala el reglamento.</p> <p>Artículo 134. La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor Jurídico Estatal el cual elegirá libremente desde su solicitud de ingreso al Registro Estatal.</p> <p>La víctima tendrá el derecho de que el Asesor Jurídico Estatal comparezca a todos los actos en los que sea requerido.”</p>	<p>defensa de los derechos de las víctimas. Contará con las áreas administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señale el reglamento.</p> <p>Artículo 134. La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor Jurídico Estatal, el cual elegirá libremente desde su solicitud de ingreso al Registro Estatal. En este caso, la Comisión Ejecutiva Estatal deberá nombrarle uno a través de la Asesoría Jurídica Estatal, así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual.</p> <p>La víctima tendrá el derecho de que el Asesor Jurídico Estatal comparezca a todos los actos en los que sea requerido y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera.”</p>
<p>“Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo</p> <p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública gratuita en asuntos del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y de calidad para la población en materia penal y de justicia para adolescentes; así como garantizar el acceso a la justicia, mediante la orientación, asesoría y/o representación jurídica en asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, administrativo y laboral. Tratándose de asuntos de carácter administrativo se estará a lo establecido en el artículo 34 de esta ley.</p> <p>Artículo 3. Los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública</p>	<p>“Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo</p> <p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública gratuita en asuntos del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y de calidad para la población en materia penal y de justicia para adolescentes; así como garantizar el acceso a la justicia, mediante la orientación, asesoría y/o representación jurídica en asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, administrativo, laboral y de defensa de personas indígenas. Tratándose de asuntos de carácter administrativo se estará a lo establecido en el artículo 34 de esta ley.</p> <p>Artículo 3. Los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

<p>del Estado, serán:</p> <p>I. a la IX. ...</p> <p>X. Solución Alternativa de Conflictos. El defensor público deberá promover la solución alterna de los conflictos a través de la conciliación y la mediación, mediante los cauces institucionales existentes;</p> <p>XI. Diligencia. El servidor público se esmerará en el cuidado, esfuerzo y prontitud de su desempeño para encauzar las acciones encaminadas a evitar una decisión tardía o errónea, procurando que los procesos se resuelvan en los plazos establecidos; y</p> <p>XII. Excelencia y Profesionalismo. El servidor público en el cumplimiento de sus funciones debe esmerarse en lograr niveles óptimos de desempeño sobre la base de estándares de calidad con dominio de los conocimientos técnicos y habilidades especiales que se requieran para el ejercicio de su función, y tener un comportamiento ético, honesto, calificado, responsable y capaz</p> <p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entienden por:</p> <p>I. a la IX. ...</p> <p>X.- Defensor Público: Servidor Público que presta el servicio de defensoría pública en asuntos de carácter penal, y los especializados en justicia para adolescentes. Así como la asistencia en materia administrativa en los términos de esta ley;</p> <p>XI.- Asistente jurídico: Servidor Público que</p>	<p>del Estado, serán:</p> <p>I. a la IX. ...</p> <p>X. Defensa de personas indígenas. En los asuntos en los que se solicite la defensa o representación jurídica por personas indígenas que no comprendan o hablen suficientemente el idioma español, se designará un defensor público o asistente jurídico, que hable la lengua del solicitante o, en su caso, se le asignará intérprete o traductor lingüístico autorizado;</p> <p>XI. Solución Alternativa de Conflictos. El defensor público deberá promover la solución alterna de los conflictos a través de la conciliación y la mediación, mediante los cauces institucionales existentes;</p> <p>XII. Diligencia. El servidor público se esmerará en el cuidado, esfuerzo y prontitud de su desempeño para encauzar las acciones encaminadas a evitar una decisión tardía o errónea, procurando que los procesos se resuelvan en los plazos establecidos, y</p> <p>XIII. Excelencia y Profesionalismo. El servidor público en el cumplimiento de sus funciones debe esmerarse en lograr niveles óptimos de desempeño sobre la base de estándares de calidad con dominio de los conocimientos técnicos y habilidades especiales que se requieran para el ejercicio de su función y tener un comportamiento ético, honesto, calificado, responsable y capaz.</p> <p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entienden por:</p> <p>I. a la IX. ...</p> <p>X. Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas: Persona Servidora Pública que ejerza la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas del Instituto de Defensoría Pública;</p> <p>XI. Defensor público: Servidor Público que</p>
--	---

<p>presta el servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica, según corresponda, en los asuntos de carácter civil, familiar, mercantil y laboral;</p> <p>XII.- Zona: Demarcación territorial en que divide el Consejo de la Judicatura el territorio del Estado y que puede abarcar uno o más Distritos Judiciales, donde ejercen su competencia territorial los Coordinadores Generales de Zona; y</p> <p>XIII.- Distrito: Los Distritos Judiciales establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Artículo 5. El Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Una Dirección; II. Las Coordinaciones Generales de Zona que determine el Consejo de la Judicatura; III. Las Coordinaciones de Distrito que determine el Consejo de la Judicatura; IV. La Coordinación de Servicios Periciales; V. La Coordinación de Investigación; VI. La Coordinación de Servicios Auxiliares; VII. Informadores; VIII. Gestores; IX. Defensores Públicos; X. Asistentes Jurídicos; XI. Peritos; XII. Investigadores; y XIII. El personal auxiliar y de apoyo técnico y de gestión; y trabajadores sociales necesarios para cubrir todas las áreas de competencia y que determine el Consejo de la Judicatura de acuerdo al presupuesto. 	<p>presta el servicio de defensoría pública en asuntos de carácter penal, de defensa de personas indígenas y los especializados en justicia para adolescentes. Así como la asistencia en materia administrativa en los términos de esta ley;</p> <p>XII. Asistente jurídico: Servidor Público que presta el servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica, según corresponda, en defensa de personas indígenas y en los asuntos de carácter civil, familiar, mercantil y laboral;</p> <p>XIII. Zona: Demarcación territorial en que divide el Consejo de la Judicatura el territorio del Estado y que puede abarcar uno o más Distritos Judiciales, donde ejercen su competencia territorial los coordinadores generales de zona, y</p> <p>XIV. Distrito: Los distritos judiciales establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.</p> <p>Artículo 5. El Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, estará integrado por:</p> <p>I. a la XI.</p> <p>XII. Zona: Demarcación territorial en que divide el Consejo de la Judicatura el territorio del Estado y que puede abarcar uno o más</p>
--	--

<p>Artículo 22. Para ser Defensor Público o Asistente Jurídico, se requieren los mismos requisitos que para ser Coordinador General de Zona, con excepción de los mínimos exigidos en las fracciones II, IV y VI del artículo 14; que para el caso concreto serán el de veinticinco años de edad; dos de experiencia; y dos de residencia en el Estado, así como aprobar el examen básico a que hace referencia la fracción V del Artículo 11 de la presente Ley.”</p>	<p>Distritos Judiciales, donde ejercen su competencia territorial los Coordinadores Generales de Zona;</p> <p>XIII. El personal auxiliar y de apoyo técnico y de gestión y trabajadores sociales necesarios para cubrir todas las áreas de competencia y que determine el Consejo de la Judicatura de acuerdo al presupuesto, y</p> <p>XIV. La persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 22. Para ser Defensor Público o Asistente Jurídico, se requieren los mismos requisitos que para ser Coordinador General de Zona, con excepción de los mínimos exigidos en las fracciones II, IV y VI del artículo 14; que para el caso concreto serán el de veinticinco años de edad; dos de experiencia; y dos de residencia en el Estado, así como aprobar el examen básico a que hace referencia la fracción V del Artículo 11 de la presente Ley.</p> <p>Las y los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo la defensa de personas indígenas, además de cumplir con los requisitos descritos en el primer párrafo de este artículo, deberán contar con conocimiento de la cultura indígena predominante en el Estado y, en su caso, hablar cuando menos una lengua indígena.</p> <p>SECCIÓN IV</p> <p>DE LA UNIDAD DE ATENCIÓN A PERSONAS INDÍGENAS</p> <p>Artículo 46 Bis. La Unidad de Atención a Personas Indígenas, estará a cargo de una persona que ejerza la titularidad, quien llevará a cargo las acciones de coordinación en la atención y defensa de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena que requiera los servicios de defensa o asistencia jurídica conforme lo establece la presente ley.</p>
---	--

	<p>La Unidad de Atención a Personas Indígenas garantizará que en todo juicio o procedimiento se cumpla con la asistencia de un intérprete o traductor lingüístico tomando en cuenta los usos y costumbres de la cultura a la que pertenezca a la persona indígena para proporcionar una defensa técnica y de calidad, de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el estado mexicano forme parte y la demás legislación sustantiva y procedimental.</p> <p>Artículo 46 Ter. El Consejo de la Judicatura, a propuesta de su Presidente, nombrará a la persona que ejercerá la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas.</p> <p>Artículo 46 Quater. Para ser titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, se requiere cumplir con los mismos requisitos del Coordinador General de Zona y además deberá contar con conocimiento de defensa de personas indígenas, conocer la principal cultura indígena y hablar suficientemente la lengua indígena predominante en el Estado.</p> <p>Artículo 46 Quinquies. Son facultades y obligaciones de la persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, las siguientes:</p> <p>Realizar las acciones de coordinación para proporcionar obligatoria y gratuitamente patrocinio de defensa de los derechos de los indígenas, así como para asesorarlos en todos los casos en que lo soliciten sin importar la materia de que se trate, a través de defensores públicos y asistentes jurídicos y, en su caso, se le asignará un intérprete o traductor lingüístico;</p> <p>II. Verificar que se brinde una defensa técnica adecuada a las personas indígenas;</p> <p>III. Dirigir y evaluar los servicios que brinda el personal adscrito a la unidad, emitiendo las recomendaciones necesarias para consolidar</p>
--	--

	<p>las bases internas de integración y funcionamiento, acordes al Reglamento Interno y Manual de Operación;</p> <p>IV. Ejecutar las disposiciones y acuerdos emitidos por la Dirección, respecto a los lineamientos que deban ser observados por el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas;</p> <p>V. Supervisar e informar sobre el desempeño de las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos especializados en materia indígena en el ejercicio de su función, así como de los intérpretes y traductores, disponiendo lo conducente a fin de que el servicio sea brindado de forma oportuna, diligente y eficaz;</p> <p>VI. Promover que el Instituto cuente con suficientes intérpretes o traductores lingüísticos y gestionar la capacitación de personas que puedan fungir como tales en todos los juicios en que participen personas indígenas que no hablen suficientemente al español;</p> <p>VII. Promover y gestionar la celebración de convenios de colaboración con las instituciones que puedan coadyuvar y colaborar con la participación de traductores e intérpretes dentro de los procesos jurisdiccionales que conozcan sus defensores y asistentes jurídicos, así como para llevar a cabo acciones de formación de defensores públicos y asistentes jurídicos bilingües;</p> <p>VIII. Promover la aportación de estudios y peritajes antropológicos en relación con la cultura y sistemas normativos indígenas en los casos en que se considere necesario para la defensa de las personas indígenas;</p> <p>IX. Fomentar entre las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, la aplicación de las disposiciones constitucionales; la legislación internacional, federal y estatal en relación a la justicia indígena y además que contribuyan a la solución alterna de conflictos, con respeto a la identidad cultural del pueblo comunidad indígena de que se trate;</p> <p>X. Instrumentar, con autorización del Director, programas de especialización y capacitación en materia de derechos de personas indígenas para las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, así como la especialización bilingüe, a fin de mejorar el servicio de la defensa jurídica;</p>
--	--

	<p>XI. Concentrar la información total de los asuntos iniciados que incumban a la Unidad de Atención a Personas Indígenas con datos de identificación precisos a través de los cuáles se dé seguimiento a los asuntos de las distintas materias que abarque el servicio en los que se encuentren involucrados las y los defensores públicos y asistentes jurídicos especializados en materia indígena, o en su caso los intérpretes o traductores lingüísticos autorizados, a fin de mantener actualizada dicha información en relación con la situación jurídica de cada caso;</p> <p>XII. Gestionar ante el Consejo de la Judicatura para que, con recursos del Fondo para Mejoramiento en la Administración e Impartición de Justicia, se cubran los gastos de traslado de los testigos que se necesitan para defensa de las personas indígenas de escasos recursos económicos que se encuentren sujetos a un proceso penal y que residan en comunidades alejadas al lugar del proceso;</p> <p>XIII. Evaluar las acciones realizadas por las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, así como de los intérpretes y traductores lingüísticos en los casos de atención de personas indígenas, informando a la Dirección las observaciones y resultados de las mismas;</p> <p>XIV. Establecer enlace con la Dirección, acordando con la persona titular, los asuntos que correspondan, cuando su importancia lo requiera;</p> <p>XV. Recibir y diligenciar las acusaciones y quejas interpuestas en contra de intérpretes y traductores lingüísticos, así como del personal adscrito a su unidad, con motivo de sus funciones, realizando las gestiones pertinentes para sustanciarlas, informando a la Dirección, quien procederá en términos del artículo 11 fracción IX de esta Ley;</p> <p>XVI. Orientar a las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, intérpretes y traductores lingüísticos, en los asuntos que por razón de urgencia o importancia lo requieran, a fin de dirigir las recomendaciones propias que el caso amerite;</p> <p>XVII. Convocar a reuniones periódicas para la</p>
--	--

	<p>revisión de aspectos de índole formal y técnico, de los lineamientos emitidos por el Instituto;</p> <p>XVIII. Rendir ante la Dirección, un informe concentrado de actividades integrales de todo el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas, dentro de los primeros cinco días de cada trimestre, que plasme la realidad actual del Instituto en materia de defensa y asistencia jurídica a las personas indígenas;</p> <p>XIX. Informar oportunamente a la Dirección, cualquier eventualidad relacionada con el desempeño de la Unidad de Atención de Personas Indígenas, y</p> <p>XX. Las demás que, con motivo del cargo, le sean encomendadas.”</p>
--	---

35. Del comparativo que antecede se advierten las siguientes modificaciones:

- **Artículo 126 de Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.** Al área de Asesoría Jurídica Estatal se incorpora la figura de peritos, e intérpretes o traductores lingüísticos y profesionistas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas.
- **Artículo 134 de Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.** Se les reconoce el derecho a las víctimas que no comprendan el idioma español o no comprendan tengan discapacidad auditiva, verbal, o audiovisual, a que la Comisión Ejecutiva Estatal, les nombre una persona asesora jurídica y, de ser el caso, una persona intérprete o traductora Lingüística. También se reconoce su derecho a contar con ese intérprete o traductor, cuando así se requiera.
- **Artículo 1 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** Dentro de los objetos que persigue la ley, para garantizar el acceso a la justicia, se incorpora la orientación, asesoría y/o representación jurídica en defensa de personas indígenas.

- **Artículo 3, fracción X, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** En los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública del Estado, se incorpora, como fracción X, la defensa de personas indígenas. En consecuencia, el contenido de las fracciones previas a la reforma, por ejemplo, la fracción X anterior, se recorre a la XI, y así subsecuentemente, con el resto de las fracciones impugnadas, sin que se haya modificado su contenido.
- **Artículo 4, fracciones X, XI y XII, del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** Se modifica la fracción X, para agregar la figura del Titular de Atención a Personas Indígenas; por lo que el contenido de la fracción X anterior, se recorre a la XI, y así subsecuentemente, con el resto de las fracciones impugnadas de este artículo.
- En la fracción XI, en la definición de la figura de Defensor Público, se agrega que también presta sus servicios en casos de personas indígenas; de manera similar, en la fracción XI, al servicio que presta el asistente jurídico, se agrega la figura de defensa de personas indígenas.
- Sin embargo, de la lectura de las fracciones XIII y XIV, (XII y XIII anteriores), se advierte que únicamente se sustituyó el número de fracción, sin que se haya hecho algún cambio.
- **Artículo 5, fracciones XII, XIII y XIV, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** En la conformación del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en la fracción XII, se sustituye la figura de los investigadores, por la definición de la palabra “Zona”; la fracción XIII no tiene cambio alguno. Finalmente se adiciona una fracción XIV, denominada “La persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas”.
- **Artículo 22, párrafo segundo, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** Entre los

requisitos con que debe contar el defensor o asistente jurídico, se incorpora lo referente a que las personas defensoras para personas indígenas deberán contar con “conocimiento de cultura predominante” y requiere que hable “cuando menos una lengua indígena.”

- **Por último, se incorpora la sección IV denominada “de la Unidad de Atención a Personas Indígenas” que contiene los artículos 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies al capítulo Sexto de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.** En estas se establece las características de quienes conocerán de los casos de personas indígenas. También, se crea toda una Unidad Especializada para la atención a las personas indígenas y agrega cuáles serán sus funciones.

36. En conclusión, si respecto las fracciones XI, XII y XIII del artículo 3, así como las fracciones XIII y XIV del artículo 4, más la fracción XIII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, su reforma únicamente consistió en cambiarlos de fracción, es claro que no constituye una modificación al sentido normativo que implique un nuevo acto legislativo.

37. Consecuentemente, lo procedente es **sobreseer**, en virtud del artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 20, fracción II¹⁹, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia.²⁰

38. Por otro lado, respecto a la fracción XII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, la modificación consistió en que el Legislador sustituyó la figura de los

¹⁹ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

II. Cuando durante el juicio apareciere sobreviniere alguna de las o causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;”

²⁰ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2022, en su sesión del treinta de noviembre de dos mil veintidós.

investigadores, por la definición de la palabra “Zona”, por lo que, si bien podría considerarse que, en el caso, existió una modificación susceptible de ser impugnada y analizada en la presente acción de inconstitucionalidad. Lo cierto es que, del análisis a la demanda presentada por la Comisión accionante, se advierte que ésta no vertió argumento alguno tendiente a impugnar la inconstitucionalidad de dicha modificación.

39. Por tanto, lo procedente es **sobreseer** respecto de la fracción XII del artículo 5 de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, en relación con el 61, fracción IV, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia.
40. Al no haberse planteado ni advertirse de oficio alguna otra causa de improcedencia, se procede al estudio de fondo respecto de los temas que subsisten.
41. **QUINTO. Análisis de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que estas reformas y adiciones son inconstitucionales e inconvenientes porque no se realizaron consultas a las personas indígenas y personas con discapacidad como parte del proceso legislativo.
42. Expuso una serie de argumentos para acreditar que sí existió una omisión por parte del Congreso. Además, de las razones por las que estas reformas y adiciones sí tienen un impacto en las personas indígenas y las personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo.
43. En aras de atender la problemática, la metodología del presente estudio consiste en lo siguiente. Primero, se analizan las particularidades de la consulta para personas indígenas y personas con discapacidad; segundo, si es que el Congreso del Estado de Quintana Roo tenía la obligación de

realizar este ejercicio participativo, aunque haya estimado que era un acto legislativo benéfico para estos grupos; y, como último punto, si es que la obligación de armonizar exime la obligación de consultar.

A. Consulta a personas indígenas y personas con discapacidad.

44. Este Tribunal Pleno considera que son parcialmente **fundados y procedentes** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con base en las consideraciones siguientes.
45. Para explicar el motivo de dicha resolución, es necesario retomar lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad **179/2020**, en la cual se estudiaron las particularidades entre estos dos grupos poblacionales²¹.

PERSONAS INDÍGENAS.

46. Se señaló que, en relación con su derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos, no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones²².
47. Al respecto, se refiere que este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas, existe una obligación

²¹ Resuelta en sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto número 0675 en el que se adicionan capítulos sobre educación indígena y educación a personas con discapacidad en la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.

²² Cuestión que permite desestimar lo señalado por el Ejecutivo local, en el sentido de que las normas impugnadas no causan perjuicio, sino beneficio a la población en cuestión.

constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

48. Por tanto, se afirma que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos.
49. En este mismo tenor, se recuerda que al resolverse la controversia constitucional **32/2012**²³, se sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos más los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
50. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2° constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como los diversos 6²⁴ y 7²⁵ del Convenio 169 de la

²³ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Tema analizado: Proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo, al no haber sido consultado el Municipio de Cherán y el Consejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho municipio.

²⁴ "Artículo 6.

Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

51. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.
52. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por “*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
53. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad **83/2015** y sus acumuladas **86/2015, 91/2015 y 98/2015**²⁶ se concluyó que, cuando el

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; [...]

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.”

²⁵ “**Artículo 7**

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

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

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

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

²⁶ Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea,

objeto de regulación de una legislación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

54. Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad **31/2014**²⁷ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.
55. Sumado a ello, en la acción de inconstitucionalidad **84/2016**²⁸ se dijo que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.
56. De lo anterior se advirtió que, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido siempre

Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca y otras disposiciones de esa entidad federativa.

²⁷ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente. Tema: Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

²⁸ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Tema: Decreto número 624, por el que se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

que la norma general sea susceptible de afectar a este grupo de manera especial y diferenciada frente al resto de la población²⁹.

57. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.
58. En la acción de inconstitucionalidad **151/2017**³⁰ se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa.
59. Asimismo, tanto en la acción de inconstitucionalidad **108/2019** y su acumulada **118/2019**³¹, como en la diversa **116/2019** y su acumulada **117/2019**³², se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y

²⁹ Todo lo anterior, sirve para desestimar el argumento del Poder Ejecutivo local, en el sentido de que sólo es obligatoria la consulta en ciertos temas, como los presupuestales.

³⁰ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

³¹ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

³² Falladas en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto número 204 que reforma el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, en la medida en que las modificaciones propuestas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y, en consecuencia, se consideró que debió cumplirse con la obligación de consultar en forma previa a la emisión del decreto. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

60. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad **81/2018**³³ se invalidaron, también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

61. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

1. FASE PRECONSULTIVA que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los

³³ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

2. FASE INFORMATIVA de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

3. FASE DE DELIBERACIÓN INTERNA. En esta etapa —que resulta fundamental— los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

4. FASE DE DIÁLOGO entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

5. FASE DE DECISIÓN, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

62. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador³⁴, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se

³⁴ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019, y 81/2018.

trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

63. Lo anterior se reiteró en la acción de inconstitucionalidad **136/2020**³⁵, en la que el Pleno de este Tribunal declaró la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.
64. Aunado a ello, en la acción de inconstitucionalidad **151/2017**³⁶ este Tribunal Pleno declaró la invalidez del *Decreto 534/2017 que contenía reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán*, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa de las comunidades mayas de la entidad referida.
65. En ese sentido, con base en los precedentes señalados, se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que

³⁵ Fallada en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Tema: Decreto Núm. 460 por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

³⁶ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad como una violación al procedimiento legislativo.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

66. Por su parte, en relación con el **derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad**, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁷, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento³⁸.

67. Al resolver la acción de inconstitucionalidad **33/2015**³⁹, el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con

³⁷ **Artículo 4. Obligaciones generales**

1. Los Estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados parte se comprometen a:

[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados parte celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”

³⁸ Por ejemplo, véase la acción de inconstitucionalidad 179/2020 que fue aprobada por unanimidad de votos en sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno

³⁹ Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”, 16, fracción VI, en la porción normativa “los certificados de habilitación”; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: “al igual que de los certificados de habilitación de su condición”-, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: “los certificados de habilitación”-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y

discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

68. En dicho asunto se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.
69. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad **41/2018** y su acumulada **42/2018**⁴⁰, el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual

productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

⁴⁰ Falladas en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **ACCESIBLE.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

70. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

71. La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **INFORMADA.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.
- **SIGNIFICATIVA.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- **CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten con motivo de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.
- **TRANSPARENTE.** Para lograr una participación eficaz, es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

72. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.
73. De manera más reciente, al resolver la acción de inconstitucionalidad **109/2016**⁴¹, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.
74. De lo anteriormente explicado, se puede advertir que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad **son formalidades esenciales del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados. En consecuencia, es indispensable que los órganos legislativos realicen un periodo de consultas en las etapas de sus procesos legislativos. Es así como se deberá prever una fase adicional para que esta obligación se cumpla⁴².

⁴¹ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio. Tema: Artículo 367, párrafo primero en la porción normativa " a una con discapacidad", párrafo segundo en la porción normativa "personas con discapacidad" así como " y con discapacidad", y el artículo 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua publicados en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.

⁴² Acción de inconstitucionalidad 31/2014, fallada en sesión del ocho de marzo de dos mil dieciséis, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, con ausencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto 587 en el que se agrega el quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

75. Ahora bien, en este caso se alegaron dos posturas. Primero, la accionante afirma que el *Decreto No. 242 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, y por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en materia de asesoría y defensa de las personas indígenas* tiene un impacto directo en los derechos de las personas indígenas y personas con discapacidad, por lo que se debía consultar. Segundo, el Congreso estatal sostiene que este acto legislativo no era susceptible a realizar una consulta y que por eso **no realizó esta actividad.**

76. Como se ha referido, la consulta es una forma de participación cuando existe un impacto directo o indirecto en los derechos de estos grupos, ello también incluye a la garantía de estos. En otras palabras, **la consulta no es sólo preguntar a las personas si quieren tener ciertos derechos. La idea es integrar las voces que históricamente han sido invisibilizadas para que, en conjunto, se establezcan los mecanismos de garantía que vayan acorde a sus necesidades, tradiciones y perspectivas.**

77. Sobre esta temática, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este ejercicio **sirve para definir cómo las personas indígenas desean ejercer la titularidad de sus derechos conforme a su autodeterminación**⁴³. La falta de esta participación llevaría a reiterar las prácticas que no reflejan la diversidad cultural propia de nuestro país⁴⁴. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que existe una relación directa entre la participación de los grupos originarios en los asuntos que conciernen sus intereses con la

⁴³ CIDH. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, OEA/Ser.L/V/II.Doc.413, veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, párr. 178.

⁴⁴ CIDH. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, OEA/Ser.L/V/II.Doc.413, veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, párr. 180.

obligación estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁴⁵.

78. Bajo esa premisa, este Alto Tribunal concluye que los artículos 126 y 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo; así como 1º; 3º, fracción X; 4º, fracciones X, XI y XII; 5º, fracción XIV; 22; 46 Bis; 46 Ter; 46 Quater; y 46 Quinquies, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, **sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas indígenas y las personas con discapacidad del Estado de Quintana Roo.**
79. En efecto, de la lectura de los artículos **se desprende contenido que sí impacta -directa o indirectamente- en los derechos de estos sectores poblacionales.** Conviene recordar el texto de los preceptos señalados:

“Ley de víctimas del Estado de Quintana Roo

Artículo 126. *La Asesoría Jurídica Estatal, estará integrada por un titular, asesores jurídicos, peritos, intérpretes o traductores lingüísticos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas. Contará con las áreas administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones, en los términos que señale el reglamento.*

Artículo 134. *La víctima tendrá derecho a nombrar un Asesor Jurídico Estatal, el cual elegirá libremente desde su solicitud de ingreso al Registro Estatal. **En este caso, la Comisión Ejecutiva Estatal deberá nombrarle uno a través de la Asesoría Jurídica Estatal, así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual.***

*La víctima tendrá el derecho de que el Asesor Jurídico Estatal comparezca a todos los actos en los que sea requerido **y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera.***

⁴⁵ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena *Kichwa de Sarayaku* vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de veintisiete de junio de dos mil doce. Serie C No. 245, párr. 166

Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública gratuita en asuntos del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa adecuada y de calidad para la población en materia penal y de justicia para adolescentes; así como garantizar el acceso a la justicia, mediante la orientación, asesoría y/o representación jurídica en asuntos de carácter civil, familiar, mercantil, administrativo, laboral y **de defensa de personas indígenas**. Tratándose de asuntos de carácter administrativo se estará a lo establecido en el artículo 34 de esta ley.

Artículo 3. Los principios que regirán la actuación del Instituto de Defensoría Pública del Estado, serán:

X. Defensa de personas indígenas. En los asuntos en los que se solicite la defensa o representación jurídica por personas indígenas que no comprendan o hablen suficientemente el idioma español, se designará un defensor público o asistente jurídico, que hable la lengua del solicitante o, en su caso, se le asignará intérprete o traductor lingüístico autorizado;

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entienden por:

X. Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas: Persona Servidora Pública que ejerza la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas del Instituto de Defensoría Pública;

XI. Defensor público: Servidor Público que presta el servicio de defensoría pública en asuntos de carácter penal, **de defensa de personas indígenas** y los especializados en justicia para adolescentes. Así como la asistencia en materia administrativa en los términos de esta ley;

XII. Asistente jurídico: Servidor Público que presta el servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica, según corresponda, en **defensa de personas indígenas** y en los asuntos de carácter civil, familiar, mercantil y laboral;

Artículo 5. El Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, estará integrado por:

XIV. La persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas.

Artículo 22. *Para ser Defensor Público o Asistente Jurídico, se requieren los mismos requisitos que para ser Coordinador General de Zona, con excepción de los mínimos exigidos en las fracciones II, IV y VI del artículo 14; que para el caso concreto serán el de veinticinco años de edad; dos de experiencia; y dos de residencia en el Estado, así como aprobar el examen básico a que hace referencia la fracción V del Artículo 11 de la presente Ley.*

Las y los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo la defensa de personas indígenas, además de cumplir con los requisitos descritos en el primer párrafo de este artículo, deberán contar con conocimiento de la cultura indígena predominante en el Estado y, en su caso, hablar cuando menos una lengua indígena.

SECCIÓN IV

DE LA UNIDAD DE ATENCIÓN A PERSONAS INDÍGENAS

Artículo 46 Bis. *La Unidad de Atención a Personas Indígenas, estará a cargo de una persona que ejerza la titularidad, quien llevará a cargo las acciones de coordinación en la atención y defensa de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena que requiera los servicios de defensa o asistencia jurídica conforme lo establece la presente ley.*

La Unidad de Atención a Personas Indígenas garantizará que en todo juicio o procedimiento se cumpla con la asistencia de un intérprete o traductor lingüístico tomando en cuenta los usos y costumbres de la cultura a la que pertenezca a la persona indígena para proporcionar una defensa técnica y de calidad, de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el estado mexicano forme parte y la demás legislación sustantiva y procedimental.

Artículo 46 Ter. *El Consejo de la Judicatura, a propuesta de su Presidente, nombrará a la persona que ejercerá la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas.*

Artículo 46 Quater. *Para ser titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, se requiere cumplir con los mismos requisitos del Coordinador General de Zona y además deberá contar con conocimiento de defensa de personas indígenas, conocer la*

principal cultura indígena y hablar suficientemente la lengua indígena predominante en el Estado.

Artículo 46 Quinquies. Son facultades y obligaciones de la persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, las siguientes:

I. Realizar las acciones de coordinación para proporcionar obligatoria y gratuitamente patrocinio de defensa de los derechos de los indígenas, así como para asesorarlos en todos los casos en que lo soliciten sin importar la materia de que se trate, a través de defensores públicos y asistentes jurídicos y, en su caso, se le asignará un intérprete o traductor lingüístico;

II. Verificar que se brinde una defensa técnica adecuada a las personas indígenas;

III. Dirigir y evaluar los servicios que brinda el personal adscrito a la unidad, emitiendo las recomendaciones necesarias para consolidar las bases internas de integración y funcionamiento, acordes al Reglamento Interno y Manual de Operación;

IV. Ejecutar las disposiciones y acuerdos emitidos por la Dirección, respecto a los lineamientos que deban ser observados por el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas;

V. Supervisar e informar sobre el desempeño de las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos especializados en materia indígena en el ejercicio de su función, así como de los intérpretes y traductores, disponiendo lo conducente a fin de que el servicio sea brindado de forma oportuna, diligente y eficaz;

VI. Promover que el Instituto cuente con suficientes intérpretes o traductores lingüísticos y gestionar la capacitación de personas que puedan fungir como tales en todos los juicios en que participen personas indígenas que no hablen suficientemente al español;

VII. Promover y gestionar la celebración de convenios de colaboración con las instituciones que puedan coadyuvar y colaborar con la participación de traductores e intérpretes dentro de los procesos jurisdiccionales que conozcan sus defensores y asistentes jurídicos, así como para llevar a cabo acciones de formación de defensores públicos y asistentes jurídicos bilingües;

VIII. Promover la aportación de estudios y peritajes antropológicos en relación con la cultura y sistemas normativos indígenas en los casos en que se considere necesario para la defensa de las personas indígenas;

IX. Fomentar entre las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, la aplicación de las disposiciones constitucionales; la legislación internacional, federal y estatal en relación a la justicia

indígena y además que contribuyan a la solución alterna de conflictos, con respeto a la identidad cultural del pueblo comunidad indígena de que se trate;

X. Instrumentar, con autorización del Director, programas de especialización y capacitación en materia de derechos de personas indígenas para las y los defensores públicos y asistentes jurídicos, así como la especialización bilingüe, a fin de mejorar el servicio de la defensa jurídica;

XI. Concentrar la información total de los asuntos iniciados que incumban a la Unidad de Atención a Personas Indígenas con datos de identificación precisos a través de los cuáles se dé seguimiento a los asuntos de las distintas materias que abarque el servicio en los que se encuentren involucrados las y los defensores públicos y asistentes jurídicos especializados en materia indígena, o en su caso los intérpretes o traductores lingüísticos autorizados, a fin de mantener actualizada dicha información en relación con la situación jurídica de cada caso;

XII. Gestionar ante el Consejo de la Judicatura para que, con recursos del Fondo para Mejoramiento en la Administración e Impartición de Justicia, se cubran los gastos de traslado de los testigos que se necesitan para defensa de las personas indígenas de escasos recursos económicos que se encuentren sujetos a un proceso penal y que residan en comunidades alejadas al lugar del proceso;

XIII. Evaluar las acciones realizadas por las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, así como de los intérpretes y traductores lingüísticos en los casos de atención de personas indígenas, informando a la Dirección las observaciones y resultados de las mismas;

XIV. Establecer enlace con la Dirección, acordando con la persona titular, los asuntos que correspondan, cuando su importancia lo requiera;

XV. Recibir y diligenciar las acusaciones y quejas interpuestas en contra de intérpretes y traductores lingüísticos, así como del personal adscrito a su unidad, con motivo de sus funciones, realizando las gestiones pertinentes para sustanciarlas, informando a la Dirección, quien procederá en términos del artículo 11 fracción IX de esta Ley;

XVI. Orientar a las y los Defensores Públicos y Asistentes Jurídicos, intérpretes y traductores lingüísticos, en los asuntos que por razón de urgencia o importancia lo requieran, a fin de dirigir las recomendaciones propias que el caso amerite;

XVII. Convocar a reuniones periódicas para la revisión de aspectos de índole formal y técnico, de los lineamientos emitidos por el Instituto;

XVIII. Rendir ante la Dirección, un informe concentrado de actividades integrales de todo el personal adscrito a la Unidad de Atención a Personas Indígenas, dentro de los primeros cinco días de cada trimestre, que plasme la realidad actual del Instituto en materia de defensa y asistencia jurídica a las personas indígenas;

XIX. Informar oportunamente a la Dirección, cualquier eventualidad relacionada con el desempeño de la Unidad de Atención de Personas Indígenas, y

XX. Las demás que, con motivo del cargo, le sean encomendadas.”

- 80.** De la transcripción anterior, se advierte que los artículos 126 y 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, se incorporó al área de la Asesoría Jurídica Estatal de la Comisión de Atención a Víctimas, la figura del intérprete o traductor lingüístico, para la defensa de los derechos de las víctimas que no comprendan el idioma español o tengan discapacidad auditiva, verbal o visual.
- 81.** Mientras que en el caso de los artículos **1º**; **3º**, fracción X; **4º**, fracciones X, XI y XII; **5º**, fracción XIV; **22**; **46 Bis**; **46 Ter**; **46 Quater**; y **46 Quinquies**, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública estatal, se agregan lineamientos sobre la defensa de los derechos de las víctimas, en específico dirigidos a personas indígenas y personas con discapacidad a través de ajustes razonables y acompañamiento especializado. También, la creación de toda una unidad de asesoramiento que estará enfocado a la atención de los casos de personas indígenas más las facultades institucionales que esta tendrá. No se soslaya que la fracción XII del artículo 5 también fue modificada; sin embargo, no impacta sobre este grupo, ya que se refiere a un tema distinto.
- 82.** En ese tenor es claro que las reformas y adiciones a los preceptos señalados, pudiesen impactar en las garantías judiciales de las personas

indígenas y personas con discapacidad, porque implican una regulación directa en sus derechos de defensa y, por ende, era necesario realizar una consulta para conocer cuál es la mejor forma de garantizar este derecho conforme a su autodeterminación y necesidades específicas de estos grupos.

83. Artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo. En el proyecto presentado al Tribunal Pleno propuso declarar la invalidez del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo por las razones antes expresada. Sin embargo, al ser sometida esta propuesta a votación, no alcanzó la votación calificada de ocho votos prevista en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria, porque sólo seis Ministros votaron por la invalidez del precepto impugnado.

84. Por lo tanto, **se desestima la presente acción por lo que hace al artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria.**

B. Obligación de consulta si se estima que el impacto es benéfico.

85. Ahora bien, conforme a lo aportado por el Congreso del Estado de Quintana Roo, en su informe justificado, **se admitió que no se llevó a cabo un proceso consultivo en las etapas legislativas, porque estimó que no era necesario al considerar que su reforma es benéfica.** Además, el órgano legislativo solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realizar un ejercicio de ponderación entorno a este tópico.

86. Es importante recordar que este Alto Tribunal se ha pronunciado respecto al análisis solicitado por el órgano legislativo. En la acción de inconstitucionalidad **291/2020**⁴⁶, se indicó que para los efectos de análisis

⁴⁶ Fallada en sesión veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con ausencia del Ministro Pérez Dayán. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,

de estos casos no es relevante si la medida es benéfica a juicio de las y los legisladores, porque, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o personas con discapacidad, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

87. El Tribunal Pleno ha explicado que, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de estos grupos a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
88. En esos términos, aceptar esta justificación, implicaría permitir que la voluntad del Congreso del Estado de Quintana Roo se sobreponga en los intereses, necesidades y opiniones de los grupos históricamente vulnerados. En este orden de ideas, esta Suprema Corte reitera que las **consultas se tienen que hacer sin importar que el órgano legislativo asuma que su trabajo o impactos son benéficos**⁴⁷.

Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. Tema: Decreto 003 en el que se adicionaron capítulos sobre educación indígena y educación inclusiva y especial en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, la Tesis [J.] 2a./J. 11/2023 (11a.): **DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISION ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, quince de febrero de dos mil veintitrés, registro digital: 2026054.

C. La obligación de armonizar las normas estatales y la obligación de consulta.

89. El Congreso del Estado de Quintana Roo alega que su trabajo se llevó a cabo conforme a lo solicitado en el segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman los artículos 166, 168 y 170 de la Ley General de Víctimas*: **Segundo**. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Congresos de las entidades federativas contarán con un plazo de 120 días para armonizar su respectiva legislación conforme a lo establecido en este Decreto⁴⁸.
90. Además, afirma que no se podía llevar a cabo una consulta, ya que el Congreso local no está facultado para modificar la disposición de una Ley federal aprobada. Ante este escenario, esta Suprema Corte estima importante aclarar si es que la obligación de armonizar exime a los órganos legislativos de su deber de consultar.
91. En concordancia con lo establecido en la acción de inconstitucional **123/2020**⁴⁹, este Alto Tribunal reitera que **armonizar una ley estatal con disposiciones federal no elimina la obligación del Congreso a consultar a las personas indígenas y personas con discapacidad**.
92. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, en forma previa y durante la consulta. Debe buscarse que en todo momento tengan conocimiento de los posibles riesgos, efectos o consecuencias, a fin de que estén en aptitud de aportar su visión.

⁴⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de febrero de dos mil veintidós: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643205&fecha=18/02/2022#gsc.tab=0

⁴⁹ Fallada en sesión veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con ausencia del Ministro Pérez Dayán. Tema: Decreto 265 por el que se reformaron denominaciones de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León para incluir a las personas afromexicanas.

93. Entonces, para que podamos hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de estos grupos no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.

94. En resumen, el ejercicio de consulta no significa que habrá una modificación a las disposiciones, más bien -como ya se señaló- lo que se busca es la participación de estos grupos para conocer cuál es la mejor manera de cumplir con la garantía de sus derechos humanos. **El no escucharles es una forma de invisibilizar y retroceder en el reconocimiento de sus demandas históricas.**

95. En consecuencia, **para el cumplimiento de sus obligaciones, el Congreso del Estado de Quintana Roo tuvo que prever -dentro del periodo señalado por el segundo transitorio- una fase consultiva a las personas indígenas y personas con discapacidad.**

96. Es decir, **no existe un conflicto entre la obligación de armonizar con la obligación de consulta previa.** Al contrario, la omisión de la participación provocada por el órgano legislativo es una vulneración a los principios constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos en perjuicio de las personas indígenas y personas con discapacidad.

97. Por todo lo anterior expuesto, conforme a los últimos criterios de este Tribunal Pleno, **se declara la invalidez del Decreto número 242 impugnado en los siguientes artículos:**

- Artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.
- Artículos 1, la fracción X del artículo 3, las fracciones X, XI y XII del artículo 4, la fracción XIV del artículo 5, el párrafo segundo del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

artículo 22, y la sección IV denominada “de la Unidad de Atención a Personas Indígenas” que contiene los artículos 46 BIS, 46 TER, 46 QUATER y 46 QUINQUIES de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo.

98. No obstante, como lo refirió esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad **109/2021**⁵⁰, aunque la invalidez del ordenamiento sea sólo sobre determinados artículos, la consulta, como un mandato constitucional y convencional, deberá efectuarse sobre toda la ley. Ello, porque al realizar la consulta se espera que los grupos a quienes va dirigida –personas indígenas y personas con discapacidad– puedan identificar cualquier nueva necesidad o requerimientos específicos en la regulación, que se dejaron de lado y pudieran trascender a todo el ordenamiento.

E F E C T O S

99. De conformidad con el artículo 73, en relación con el diverso 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia⁵¹, la declaratoria de invalidez parcial a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos **a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo**, sin perjuicio de que pueda llevar a cabo la consulta previa a las personas indígenas y personas con discapacidad de la entidad federativa en un tiempo menor.
100. El motivo de otorgar dicho plazo es con la finalidad de vincular al Congreso del Estado para que no se privara a los pueblos y comunidades

⁵⁰ Fallada en sesión treinta de junio de dos mil veintidós, aprobada por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, con ausencia de la Ministra Ríos Farjat. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. Tema: Decreto que agrega la educación indígena y educación inclusiva y especial en la Ley de Educación de la Ciudad de México.

⁵¹ “**ARTÍCULO 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

“**ARTÍCULO 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

indígenas -y para este asunto se suma a las personas con discapacidad- de los posibles efectos benéficos de las normas declaradas inválidas, así como para que se lleve a cabo dicha consulta conforme a los parámetros fijados en esta decisión y se emita la legislación respectiva.

R E S U E L V E

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracciones XI, XII y XIII, 4, fracciones XIII y XIV, y 5, fracciones XII y XIII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 242, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, tal como se establece en el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 242, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y 1, 3, fracción X, 4, fracciones X, XI y XII, 5, fracción XIV, 22, párrafo segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el DECRETO NÚMERO 242, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veintidós, como se precisa en el considerando quinto de esta determinación.

QUINTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a las personas con discapacidad, así como a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de los artículos 3, fracciones XI, XII y XIII, 4, fracciones XIII y XIV, y 5, fracción XIII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por razones diversas, Ríos Farjat por razones diversas, Laynez Potisek por razones diversas, Pérez Dayán por razones diversas y Presidenta Piña Hernández por razones diversas, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto del artículo 5, fracción XII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 126 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la invalidez únicamente de su porción normativa “intérpretes o traductores lingüísticos” y anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la señora Ministra Ríos Farjat, el señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y 1, 4, fracciones XI y XII, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron por la invalidez únicamente de los artículos 134, párrafos primero, en su porción normativa “así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual”, y segundo, en su porción normativa “y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera”, de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo y 1, en su porción normativa “y de defensa de personas indígenas”, y 4, fracciones XI, en su porción normativa “de defensa de personas indígenas”, y XII, en su porción normativa “en defensa de personas indígenas”, de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3,

fracción X, 4, fracción X, 5, fracción XIV, 22, párrafo segundo, 46 Bis, 46 Ter, 46 Quater y 46 Quinquies de la Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de ese Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución, lleve a cabo la consulta a las personas con discapacidad conforme a los parámetros fijados en esta decisión y emita la legislación respectiva, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a la porción normativa declarada inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo sexto:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2022

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA