

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
135/2022**

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

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK  
SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA  
COLABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 11; 12; 13; 14; 15, en la porción normativa “*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*”; 20; 34, fracción I, en la porción normativa “*y finalidades*”; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo al estimar que desnaturalizan el derecho a la consulta previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	3
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se tienen por impugnados los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 20, 34, 60, y 87 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, en las porciones normativas que se precisan.	4
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno.	6
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	7
<b>V.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La causal de improcedencia es infundada.	8
	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		
<b>VI.</b>	<b>VI.1. Sobre la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.</b>	Se plasman los parámetros sostenidos por el Pleno en torno a la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.	9

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

	<b>VI.2. Parámetro de regularidad constitucional y convencional.</b>	<p>a) Sobre la finalidad del derecho a la consulta y la finalidad de las consultas que se celebren.</p> <p>b) Sobre la naturaleza flexible de las consultas.</p> <p>c) Sobre el consentimiento previo, libre e informado.</p>	13
	<b>VI.3. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas (Artículos 11, 12 y 20, segundo párrafo, 87, tercer párrafo).</b>	Se declara inconstitucional el segundo párrafo del artículo 20 impugnado, y la validez de los artículos 11, 12, y 87 último párrafo.	24
	<b>VI.4. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta (Artículos 14 y 15)</b>	Se declara inconstitucional la totalidad del artículo 14 y la porción normativa “Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes” del artículo 15.	33
	<b>VI.5. Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta (Artículo 13)</b>	Se declara inconstitucional la totalidad del artículo 14.	36
	<b>VI.6. Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas (Artículo 20).</b>	Se declara constitucional el primer párrafo del artículo 20, pero inconstitucional el tercer párrafo del mismo artículo.	39
	<b>VI.7. Estudio de constitucionalidad de normas que dependen de los artículos impugnados.</b>	Se declara constitucional el artículo 34, fracción I en su porción normativa “finalidades” y el artículo 60, fracción IV.	41
<b>VII.</b>	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se precisan las disposiciones invalidadas.	42
	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b>	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo.	44
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN</b>	La acción es procedente y parcialmente fundada. Se señalan los artículos que se declaran válidos e inválidos.	45

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
135/2022**

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

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

COTEJÓ

**SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA**

**COLABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintidós de enero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 135/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 11; 12; 13; 14; 15, en la porción normativa “*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*”; 20; 34, fracción I, en la porción normativa “*y finalidades*”; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 246, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación del escrito inicial.** El veintitrés de septiembre de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, “Comisión Nacional” o “CNDH”) presentó demanda de acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup> en la que señaló como autoridades demandadas al

---

<sup>1</sup> Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, fojas 1 a 33.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional expuso un único concepto de invalidez consistente en que las normas impugnadas establecen un sistema que desnaturaliza el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Y señaló diversas cuestiones relacionadas con los artículos específicos que impugna, que a su juicio demuestran dichas violaciones.
3. **Admisión y trámite.** El cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para su instrucción.<sup>2</sup> La acción de inconstitucionalidad fue admitida el catorce de octubre de dos mil veintidós y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para formular el pedimento que le corresponde y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para manifestarse en caso de que considere que la materia del presente asunto trasciende a sus funciones constitucionales.<sup>3</sup>
4. **Informe del Poder Legislativo de Quintana Roo.** El Poder Legislativo local manifestó su defensa de los artículos impugnados mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte el quince de noviembre de dos mil veintidós<sup>4</sup>. Entre otras cosas, señaló que tal y como se desprende del Dictamen que emana del Decreto 246 por el que se expidió la ley impugnada, el Congreso local realizó diversas reuniones y mesas de trabajo, así como procesos de consulta con las comunidades pertenecientes al Estado de Quintana Roo, lo cual demuestra el cumplimiento de su obligación convencional.

---

<sup>2</sup> Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 34.

<sup>3</sup> Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 37 a 40.

<sup>4</sup> Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 94 a 134.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

5. **Informe del Poder Ejecutivo de Quintana Roo.** El Poder Ejecutivo local manifestó, mediante escrito recibido en la oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte,<sup>5</sup> que la promulgación y publicación del decreto mediante el cual fueron emitidas las normas impugnadas no contraviene el parámetro de regularidad constitucional, pues fue realizado en cumplimiento de las atribuciones que la constitución local otorga al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
6. Por otro lado, señaló que el propio Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo, mediante oficio INMAYA/DG/0521/XI/2022, consideró que los argumentos expresados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son incorrectos, pues las normas impugnadas resultan compatibles con el parámetro de regularidad constitucional.
7. **Alegatos.** Mediante escritos recibidos el veintidós de diciembre de dos mil veintidós y el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo formularon alegatos.
8. **Cierre de la instrucción.** El veintisiete de enero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor dictó acuerdo<sup>6</sup> en el que ordenó cerrar la instrucción del asunto para llevar a cabo su estudio y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

### I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>5</sup> Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 891 a 902.

<sup>6</sup> Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 135/2022, foja 982.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
11. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. De la lectura del escrito de demanda se desprende que la Comisión Nacional impugnó los artículos 11; 12; 13; 14; 15, en la porción normativa "*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*"; 20; 34, fracción I, en la porción normativa "*y finalidades*"; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 246, publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.
13. Las normas impugnadas tienen el contenido siguiente:

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

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

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

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

- V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y
- VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

**Artículo 13.** No podrán ser objeto de consulta:

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

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

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

**Artículo 15.** Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes. Dichos acuerdos no podrán menoscabar ni suprimir los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos reconocidos en la legislación nacional e internacional.

Cuando la medida incida en más de uno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, la consulta tendrá efectos suspensivos cuando así lo determine la mayoría absoluta de las asambleas. La oposición de la minoría no tendrá efectos suspensivos, pero deberán considerarse las razones de su oposición en la implementación de la medida consultada.

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

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

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

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

- I. Definir, conjuntamente con la autoridad responsable y los sujetos de consulta, el objeto y finalidades; los derechos que pudieran ser afectados con

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

la ejecución de la medida; tipos, modalidades y procedimientos; el ámbito territorial de la consulta; la metodología culturalmente adecuada para llevarla a cabo, entre otras;  
(...)

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

(...)

IV. Determinación del objeto o finalidad de la consulta;

**Artículo 87.** Cuando se emita una medida administrativa sin respetar el derecho a la consulta tendrá como consecuencia su nulidad absoluta.

(...)

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

### III. OPORTUNIDAD

14. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
15. En el presente caso, las normas impugnadas fueron publicadas el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el jueves veinticinco de agosto al viernes veintitrés de septiembre de dos mil veintidós. Entonces, si la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de septiembre de dos mil veintidós, se estima que su promoción es oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN

16. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución, la promovente cuenta con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad federativa y distintos derechos humanos que forman parte del parámetro de regularidad constitucional.
17. El escrito inicial de demanda se encuentra firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de diciembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y que ostenta la representación legal de la CNDH de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, ambas de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión.
18. En consecuencia, al ser la CNDH un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto<sup>7</sup> y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.
19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

---

<sup>7</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneran 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.

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

20. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que deben ser analizadas tanto las formuladas por las partes como aquellas que este Tribunal Pleno advierta de oficio.
21. En el presente caso, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo señaló en su informe que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente de conformidad con el artículo 19, fracción IX, en relación con el 61, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. Lo anterior, pues estima que la comisión accionante no formuló concepto de invalidez alguno respecto de los artículos 34, fracción I; 60, fracción IV; y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta impugnada.
22. En primer lugar, este Tribunal advierte que la comisión accionante sí formuló conceptos de invalidez en torno al artículo 87, de tal manera que resulta infundada la causa de improcedencia que hace valer la autoridad legislativa.
23. Sobre el resto de las disposiciones a las que se refirió la autoridad legislativa, este Tribunal estima que el hecho de que la accionante no hubiere formulado conceptos de invalidez respecto de las mismas no se traduce, necesariamente, en la improcedencia de este medio de control constitucional. Lo anterior pues, como lo ha señalado este Tribunal Pleno, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplir esa deficiencia de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución.<sup>8</sup>
24. Tanto la revisión de los artículos señalados como la lectura integral de la demanda presentada por la Comisión Nacional permiten a este Tribunal llegar a la convicción de que la accionante impugnó dichos preceptos por formar parte del mismo sistema normativo que otros de los artículos que fueron impugnados.

---

<sup>8</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 30/2005 (9a.) de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Mayo de 2005, página 783, Registro 178563.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

Dicho en otras palabras, estos artículos tienen dependencia o hacen referencia a alguna de las otras disposiciones que se impugnan en la presente acción.

25. Asimismo, es posible advertir que se relacionan directamente con algunos de los aspectos regulados por el resto de las normas impugnadas y con sus respectivos conceptos de violación, por ello, su estudio se llevará a cabo en conjunto con los artículos con los que están relacionados respectivamente.
26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos. La Ministra Presidenta Piña Hernández se apartó de la afirmación del párrafo 23, relativa a que no se hicieron valer conceptos de invalidez respecto de los artículos 34, fracción I, y 60, fracción IV.

### VI. ESTUDIO DE FONDO

#### VI.1. Sobre la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas

27. El Pleno de esta Suprema Corte y cada una de sus Salas, por vía jurisprudencial han reconocido que el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas deriva de una interpretación del artículo 2 de la Constitución<sup>9</sup> y el

---

<sup>9</sup>**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

[...]

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

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

[...]

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

[...]

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

[...]

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

artículo 6 y 7<sup>10</sup> del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante “Convenio 169”), y los artículos 18 y 19<sup>11</sup> de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante “Declaración de la ONU”) el cual consiste en la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

28. Por su parte, la consulta a personas y comunidades afroamericanas deriva de la adición en dos mil diecinueve del apartado C al artículo 2º constitucional, en el que se reconocen a los pueblos y comunidades afroamericanas los derechos contenidos en los apartados A y B del propio artículo. Si bien este derecho es

---

<sup>10</sup> **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.**

Artículo 6

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

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

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

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

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.

<sup>11</sup> **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.**

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

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

de más reciente incorporación al sistema jurídico mexicano, hasta el momento su desarrollo jurisprudencial se entiende de manera idéntica que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, por lo que todos los estándares del parámetro de regularidad constitucional que apuntaremos en lo subsecuente son aplicables a ambos grupos en situación de vulnerabilidad<sup>12</sup>, aunque, en ocasiones, por el momento en que fueron expedidos los criterios, no hagan referencia de manera específica a los pueblos y comunidades afroamericanas.

29. Existe consenso en que, para que la consulta cumpla con el estándar nacional e internacional, debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe. Cada una de estas características se entiende de la siguiente manera:

**“-La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

**-Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.

**-Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

**-Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo

---

<sup>12</sup> En el Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Afrodescendientes y Afroamericanas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se señala que “el desarrollo interpretativo sobre los derechos de fuente constitucional y convencional que ahora son reconocidos a personas afrodescendientes y afroamericanas ha tomado como referencia la normatividad relativa a las personas indígenas. De ahí que la explicación sobre el contenido de los derechos de personas afrodescendientes y afroamericanas tenga como base preponderante, aunque no exclusiva, la jurisprudencia de las poblaciones indígenas.” (página XXII). Consultable en: [https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/VF%20DIGITAL%20Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural Afros.pdf](https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/VF%20DIGITAL%20Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural%20Afros.pdf).

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

**-De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios”.

30. La consulta a comunidades y pueblos indígenas es especialmente importante en el contexto del desarrollo sostenible de los Estados, pues el desarrollo económico sin una visión acorde con los derechos humanos puede suponer, entre otras cosas, la pérdida de nuestros pueblos y tradiciones originarias. Es en este sentido que los pueblos y comunidades afectadas tienen *“el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”*<sup>13</sup>.
31. El Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (en adelante “el Relator de Naciones Unidas”), en un estudio temático<sup>14</sup> mencionó que el objeto de las consultas a los pueblos indígenas es precisamente “poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados”.<sup>15</sup>
32. Lo que resulta fundamental en los procesos de consulta es que éstos no se conviertan en meros trámites que cumple la autoridad, sino que deben ser eficaces para que las comunidades puedan influir de manera efectiva en el proyecto, política pública, legislación o decisión que les está siendo consultada.

---

<sup>13</sup> Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Artículo 7.

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr.41.

Por ello, se debe cuidar que **“las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables y se celebren antes de la adopción de las decisiones sobre las medidas propuestas, y no consultas con el carácter de mecanismos para proporcionar a los pueblos indígenas información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones”**<sup>16</sup>. *Deben ser procesos en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso, en este sentido, ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad*<sup>17</sup>. *Para lograr esto, “el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso”*<sup>18</sup>.

33. En la interpretación que este Pleno ha hecho del artículo 2° constitucional y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (CC 32/2012, AI 83/2015, AI 31/2014, AI 15/2017, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AI 81/2018), ha quedado claro que las autoridades legislativas están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar directamente sus derechos e intereses.
34. *Precedentes citados en este apartado:* CC 32/2012, AI 83/2015, AI 31/2014, AI 15/2017, AI 84/2016, AI 151/2017, AI 108/2019 y su acumulada 118/2019, AI 81/2018.

## **VI.2. Parámetro de regularidad constitucional y convencional**

35. La comisión accionante reclama, como único agravio, que las normas reclamadas son contrarias al derecho a la consulta por desnaturalizarlo, es decir, señala que varias de las disposiciones de la ley reclamada resultan contrarias al parámetro de regularidad constitucional y convencional y, por lo tanto, resultan contrarias al contenido esencial del derecho a la consulta tal y como ha sido determinado por esta Suprema Corte.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, párr. 46.

<sup>17</sup> *Ibidem*, párr. 49.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr. 51.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

36. Como ya fue señalado en el apartado anterior, el Pleno de esta Suprema Corte y cada una de sus Salas, han sostenido que el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas consiste en la obligación del Estado de consultarles antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Asimismo, existe consenso en que para que la consulta cumpla con el estándar nacional e internacional debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, darse a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.
37. En adición a lo señalado sobre el parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta en el apartado previo, esta Suprema Corte encuentra que algunos argumentos de la comisión accionante precisan abordar aspectos muy específicos en los que vale la pena profundizar.

### **a) Sobre la finalidad del derecho a la consulta y la finalidad de los procedimientos de consulta que se celebren**

38. La primera pregunta que se nos plantea para la resolución de este asunto es ¿cuál es la finalidad del derecho a la consulta? De los argumentos de la comisión accionante se deja ver una confusión conceptual entre la finalidad del derecho a la consulta y la finalidad que de manera específica debe tener cada uno de los procedimientos de consulta que se lleven a cabo. Este apartado pretende aclarar dicha confusión. Para ello, vale la pena aclarar los dos conceptos y cómo se diferencian.
39. En primer lugar, el **derecho a la consulta** es un medio de participación para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Es, además, un corolario de un gran número de derechos humanos aceptados universalmente, entre ellos, el derecho a la integridad cultural, el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad. Deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación y de los principios conexos de democracia y soberanía popular. Responde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones que los afecten.

40. La construcción del derecho a la consulta no puede entenderse sin tomar en cuenta su intrínseca conexión con el derecho a la libre determinación. Éste es un derecho fundamental, sin el cual no pueden ejercerse plenamente los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto los colectivos como los individuales. En este sentido, el derecho a la consulta es una de las garantías de que a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ya no se les podrán imponer sistemas, ideas, prácticas, que son contrarias a su historia, sus usos y costumbres; serán ellas, a través de esas consultas, las que podrán decidir, en diálogo con las autoridades, su lugar y relación con el resto de la sociedad<sup>19</sup>.
41. De la lectura del Convenio 169 y la Declaración de la ONU y los documentos que los han interpretado y analizado, nos encontramos con diversas afirmaciones sobre la finalidad del derecho a la consulta, como derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas.
42. Así, hay un entendimiento común de que para garantizar que las comunidades verdaderamente puedan decidir sobre sus intereses y derechos en los proyectos tendentes al desarrollo del país, los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados “a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos”<sup>20</sup>.
43. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Supra nota 16, párr. 41.

<sup>20</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 32.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párr. 41.

44. Además, en el preámbulo de la Declaración de la ONU, la Asamblea General proclama que emite la declaración “[c]onvencida de que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”.
45. En el libro “Haciendo que la Declaración funcione” (*Making the Declaration Work*), James Anaya se refiere al derecho a la consulta y su relación a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas como una representación dual de la auto determinación: por un lado, como gobierno autónomo, y por el otro, como proceso de participación. En ese sentido, el derecho a la consulta refleja el entendimiento generalizado de que las personas indígenas no deben considerarse como desconectadas de las estructuras sociales y políticas de los Estados. Más bien, son al mismo tiempo distintas pero unidas a esa interacción social y política.<sup>22</sup>
46. Todo esto nos lleva a la conclusión de que existe un entendimiento de que la **finalidad del derecho a la consulta** puede resumirse en **ser un mecanismo para proteger otros derechos de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente el derecho a la participación, a la autodeterminación, a la subsistencia y preservación de su cultura como distinta y separada de la sociedad “tradicional” (es decir, la no asimilación) y el derecho a la propiedad, especialmente por lo que hace a la propiedad y uso de sus tierras tradicionales.**
47. Ahora bien, el segundo concepto al que nos referimos es el de **procedimiento de consulta**, que se refiere a los procesos específicos que llevan a cabo una o más autoridades cuando determinan que una medida legislativa, administrativa o de otra índole afectará directamente a los pueblos y comunidades indígenas y/o afroamericanas, y que están obligadas a llevar a cabo de conformidad con los tratados internacionales y la Constitución Federal.

---

<sup>22</sup> James Anaya, “The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era”, en Charters, Claire y Stavenhagen, Rodolfo (ed.) *Making the Declaration Work*, pág. 193.

48. Es precisamente a esos procedimientos de consulta a los que se refiere el artículo 6° del Convenio 169 cuando menciona que la finalidad de las consultas es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, y el artículo 19 de la Declaración de la ONU cuando señala que el fin de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y pueblos indígenas.
49. También la doctrina y expertos se han referido a que la finalidad de los procedimientos de consulta es el consentimiento o llegar a un acuerdo después de un proceso genuino de negociación. Así, el Relator Especial de la ONU en su informe temático expresó lo siguiente:
65. (...) en todos los casos en que se aplique el deber de celebrar consultas su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.
66. El principio de que el consentimiento de los pueblos indígenas deberá ser la finalidad de las consultas no implica que la obtención del consentimiento sea un requisito absoluto en todas las situaciones. En todos los casos, es fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo. Los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitar las posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos.<sup>23</sup>
50. Esas referencias en los tratados internacionales tienen la pretensión de aclarar que cuando las autoridades lleven a cabo los procedimientos de consulta, no basta con pedir la opinión de los pueblos y comunidades indígenas en una modalidad de audiencias, sino que, tienen que ser procesos de negociación, de diálogo, en donde ambas partes (pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y Estado) sean flexibles y busquen llegar a acuerdos.
51. Así, en el caso de **los procedimientos de consulta que se lleven a cabo, deben tener como finalidad obtener el consentimiento de las personas consultadas o un acuerdo derivado de la negociación que se lleve.**

---

<sup>23</sup> Supra nota 16.

52. En conclusión, la finalidad del derecho a la consulta no debe confundirse con la finalidad de cada uno de los procedimientos de consulta. El hecho de que un procedimiento de consulta busque, como finalidad, llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento de la población consultada, no puede implicar perder de vista que la finalidad primordial del derecho a la consulta es lograr una participación significativa por parte de esos pueblos y comunidades indígenas, y hacerlos el agente principal en las medidas que los van a afectar o que tendrán incidencia en el resto de sus derechos.

**b) Sobre la naturaleza flexible de las consultas**

53. Según el Convenio 169, no existe una fórmula específica para consultar a los pueblos indígenas aplicable a todos los países en todas las circunstancias. A este respecto, el artículo 34 afirma que: "**la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país**".

54. El Relator Especial de la ONU ha señalado que las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego<sup>24</sup>.

55. Por ello, si bien es deseable y parte de las obligaciones del Estado regular los procedimientos para que las autoridades cuenten con parámetros para llevar a cabo la consulta, lo cierto es que la sobrerregulación puede resultar obstaculizante para el ejercicio del mismo derecho.

56. Por ejemplo, establecer listas cerradas o parámetros inflexibles, puede suponer el riesgo de resultar en regulaciones subinclusivas, es decir, que dejen fuera medidas administrativas o legislativas que sí debieron ser consultadas.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, párr. 45.

57. Así, el legislador debe ser cuidadoso de que su regulación no tenga por efecto restringir el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos. La sobrerregulación corre el riesgo de incidir en la posición de negociación de las comunidades, dejándola más limitada por el contenido de las normas. Es por ello, que la Convención y la doctrina sostienen la flexibilidad como una de las características que debe tener la consulta.
58. Las consultas flexibles permiten que las autoridades y los pueblos y comunidades puedan ir alterando el pretendido resultado de la consulta como efecto de la negociación y diálogo. Por ejemplo, con una norma flexible podría haber consultas en que el resultado pretendido fuera el consentimiento y al final, tras las negociaciones se llegue más bien a un acuerdo en que se pacte el consentimiento, pero con condiciones. Lo mismo podría pasar de manera contraria. Nada de esto puede ser determinado *a priori*; ello sería contrario a la naturaleza de la consulta como un proceso de negociación.

### **c) Sobre el consentimiento previo, libre e informado**

59. A pesar del carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, tanto el Convenio 169 como la Declaración de la ONU, señalan algunas actividades o medidas en donde el consentimiento resulta indispensable.
60. En el derecho internacional hay un entendimiento general de que el Convenio 169 y la Declaración de la ONU establecen una obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado en algunas medidas, más allá de la obligación general de buscar el consentimiento en cualquier medida que se consulte.<sup>25</sup> Así lo señaló, por ejemplo, la Corte IDH en el caso *Saramaka contra Suriname*<sup>26</sup>. Ello, además, se desprende del propio texto de esos instrumentos internacionales que señalan algunas medidas en donde no basta llevar a cabo un proceso de consulta, si no que, por su importancia, requieren que los

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, par. 16.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. e Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134-137.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

pueblos y comunidades consientan la afectación a sus tierras, recursos naturales, entre otros.

61. El consentimiento libre, previo e informado es una manifestación del derecho de los pueblos indígenas a determinar por sí mismos sus prioridades culturales<sup>27</sup>; funciona fundamentalmente como salvaguardia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas<sup>28</sup>, incluyendo y principalmente sus tierras, territorios y recursos, por la importancia que tienen para el goce y disfrute de los demás derechos.
62. Desde el Convenio 169 de la OIT se menciona el tema del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas cuando se refiere a su traslado y reubicación –el artículo 16, numeral 2, se refiere a sólo podrá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa, y a los procedimientos que deben seguirse cuando no pueda obtenerse dicho consentimiento–.
63. A su vez, la Declaración de la ONU desarrolló el derecho dándole mayor claridad y contenido. En primer lugar, se refiere también a que no se podrá llevar a cabo desplazamiento de pueblos indígenas de sus territorios “*sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados*” (Artículo 10). Se refiere también a que el consentimiento libre, previo e informado es necesario en el caso de que se busque hacer uso o disposición de los bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales de los pueblos indígenas (Artículo 11.2). Asimismo, se señala que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, cuando se les confisquen, tomen, ocupen, utilicen o dañen sus tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado, sin que se haya obtenido el consentimiento libre, previo e informado para hacerlo (Artículo 28.1). Tampoco se pueden almacenar ni eliminar materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento

---

<sup>27</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos”, A/HRC/39/62, par. 14.

<sup>28</sup> *Ibidem*, par. 13.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

(Artículo 29.2). Y finalmente, señala que se deberán celebrar consultas, con la finalidad de obtener el consentimiento libre e informado, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, particularmente cuando se trate de desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Artículo 32.2).

64. Del análisis de estos instrumentos jurídicos se confirma que el consentimiento previo, libre e informado, cobra importancia en el caso del derecho a la consulta y el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos.
65. El propósito de establecer el consentimiento previo, libre e informado como una obligación de las autoridades en el caso de varias medidas relacionadas con las tierras y recursos de los pueblos y comunidades indígenas, tiene su razón de ser en proteger de manera reforzada éstos, sobre todo ante el constante ataque y violación por parte de las autoridades y entes privados. Al respecto, conviene recordar el parámetro de control constitucional en torno a las tierras, territorios y recursos indígenas.
66. Tanto los tratados internacionales antes mencionados como los organismos de derechos humanos del sistema universal e interamericano han reconocido la importancia de las tierras y los recursos naturales para la supervivencia de las culturas indígenas y, por consiguiente, de la autodeterminación indígena<sup>29</sup>.
67. La estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica.<sup>30</sup> Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino parte integral de su cosmovisión, religiosidad y de su identidad cultural.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>Supra nota 26, pág. 104.

<sup>30</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149.

<sup>31</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 135.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

68. La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas.<sup>32</sup>
69. La protección de las tierras indígenas y sus recursos naturales cobra primordial importancia porque previene su extinción como pueblo. Es decir, el objetivo y fin de las medidas requeridas en nombre de los miembros de los pueblos indígenas es garantizar que podrán continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.<sup>33</sup>
70. No puede olvidarse que las tierras indígenas no son una concesión de los Estados, sino una reivindicación del territorio y los derechos que les fueron arrebatados durante la colonización. Y por ello, deben respetarse como legítima propiedad, al igual que la propiedad privada; no como una concesión del Estado en tanto no quiera utilizar esas tierras para otro propósito.
71. Lo cierto es que la propiedad comunal indígena si bien como cualquier derecho no es absoluta, tiene un importancia destacada porque de ésta depende la posibilidad de pueblos y comunidades indígenas de ejercer otros derechos, de ejercer su autonomía, de reivindicar su presencia en nuestro país como pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas<sup>34</sup>; de sobrevivir como pueblos distintos,

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, párr. 154.

<sup>33</sup> *Supra* nota 30, párr. 121.

<sup>34</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 2. Primer párrafo.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

con una identidad cultural inseparablemente unida a sus tierras, recursos y territorios.<sup>35</sup>

72. Es por ello que el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, los territorios y los recursos no puede entenderse sin el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y el derecho al consentimiento libre, previo e informado. En el desarrollo del derecho internacional en la materia, la conceptualización del derecho a la libre determinación prestó especial atención a la necesidad de que los pueblos indígenas recuperaran el control sobre sus tierras y recursos naturales, y se configuró como elemento constitutivo de este derecho.<sup>36</sup>
73. Por todas estas razones, para esta Suprema Corte la obligación de las autoridades de obtener el consentimiento libre, previo e informado está estrechamente vinculada con el derecho a la consulta previa cuando la afectación directa que potencialmente o de manera presente resentirán los pueblos o comunidades indígenas o afromexicanas se relaciona con las tierras, territorios o recursos en control, uso o posesión de éstas.
74. Lo anterior encuentra sustento en la propia jurisprudencia del Tribunal Pleno, en la cual se ha expresado que la necesidad de conseguir el consentimiento previo, libre e informado dependerá del nivel de impacto o magnitud que la actividad o medida que se propone ejecutar ocasione sobre la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígena y afrodescendientes, lo que tendrá que ser valorado caso por caso.<sup>37</sup>
75. Ahora bien, es preciso señalar que ni siquiera en estos casos en que se exige el consentimiento previo, libre e informado, el derecho a la consulta puede interpretarse como un derecho de veto. Pero ello tampoco implica que las autoridades pueden decidir de manera unilateral llevar a cabo una medida aún

---

<sup>35</sup> Supra nota 31, párr. 19

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 8.

<sup>37</sup> Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 113/2022, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 5 de mayo de 2023.

sin ese consentimiento. El Relator de Naciones Unidas lamentó que “*en muchas situaciones el debate sobre el deber de celebrar consultas y el principio conexo del consentimiento libre, previo e informado se haya planteado en torno a si los pueblos indígenas tienen o no un poder de veto que pueden esgrimir para detener los proyectos de desarrollo*”<sup>38</sup>. En este sentido sostuvo que “*plantear de esa manera el debate no se ajusta al espíritu ni al carácter de los principios de consulta y consentimiento*”<sup>39</sup>.

76. Por ello, no se puede perder de vista que lo fundamental tratándose del derecho a la consulta es que se busque un diálogo, de buena fe, encaminado a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra, sino que más bien se tiene que buscar “*llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso*”<sup>40</sup>.
77. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos. La Ministra Ortiz Ahlf separándose de los párrafos 50 y 72, el Ministro Pardo Rebolledo separándose de diversas consideraciones y la Ministra Piña Hernández con salvedades en los párrafos 37 y 38, y separándose de los párrafos 45 y del 56 al 75.

### **VI.3. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas (Artículos 11, 12 y 20, segundo párrafo, 87, tercer párrafo)**

78. La comisión accionante señala que hay una serie de artículos que tergiversan las finalidades de la consulta, pues le confieren finalidades distintas a la consulta según el tipo de medida sometida a este procedimiento, además de que contemplan finalidades que no son propias de la consulta tal y como se encuentra establecida en los tratados internacionales y la Constitución Federal. Por ello, la CNDH sugiere que el legislador confunde las finalidades con las formas de participación de los pueblos y comunidades, y considera que los

---

<sup>38</sup> Supra nota 16, párr. 48.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, párr. 49.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

artículos 11, 12 y 20, segundo párrafo, 87, tercer párrafo, de la Ley impugnada violan el derecho a la consulta.

79. Para el análisis de estos argumentos es preciso recordar que, como concluimos en el apartado anterior, debemos distinguir entre la finalidad del derecho a la consulta y la finalidad de los procedimientos de consulta que se lleven a cabo.
80. Además, es preciso recordar que, dada la naturaleza flexible de la consulta, se debe buscar un balance entre regular los procedimientos para que sea efectivo el derecho de consulta sin sobrerregular, pues ello puede afectar la flexibilidad necesaria para que las consultas sean genuinas negociaciones. Como ya se señaló en los apartados que anteceden, lo que resulta fundamental en los procedimientos de consulta es que éstos no se conviertan en meros trámites que cumple la autoridad, sino que deben ser eficaces para que las comunidades puedan de hecho influir en el proyecto, política pública, legislación o decisión que les está siendo consultada. Por ello, se debe cuidar que *“las consultas sean negociaciones en procura de acuerdos mutuamente aceptables”*<sup>41</sup> que realmente les permitan influir en los procesos de adopción de decisiones. Deben ser procesos en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso o un acuerdo; ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad<sup>42</sup>.
81. Preciado lo anterior, se procede a analizar la constitucionalidad de los artículos que la comisión promovente cuestiona.
82. El artículo 11 establece que:

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

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

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, párr. 46.

<sup>42</sup> *Ibidem*, párr. 49.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

83. En primer lugar, sería contrario a las características esenciales de la consulta, como proceso flexible de negociación, interpretar este artículo en el sentido de que la autoridad deberá elegir una finalidad *a priori* y que tal finalidad será inmutable. De los propios tratados internacionales se desprende que el vocablo “llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento” no pretende una lectura estricta, en donde se contrapongan ambas finalidades como excluyentes.
84. En una consulta que se comprometa con ser un verdadero proceso de negociación —en contraposición con ser un mero trámite que lleve a cabo la autoridad para simular escuchar a los pueblos y comunidades— lo cierto es que la finalidad propuesta o pretendida siempre podrá ir variando con los diálogos, alternativas que se propongan y compromisos a los que se llegue.
85. En ese sentido, la finalidad de cada procedimiento de consulta debe ser, tal como lo indica el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, “*llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento*”, sin que se pretenda hacer una definición a priori de cuál será el resultado.
86. Con esto en mente, la lectura del artículo 11 impugnado debe hacerse en el sentido de que la finalidad de la consulta deberá ser, en su conjunto, “*I. Llegar a un acuerdo; II. Obtener el consentimiento libre, previo e informado, y III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones*”. Es decir, la norma no puede ser interpretada en el sentido de que el legislador o la autoridad administrativa puedan establecer a priori cual será la finalidad, pues ello tornaría la consulta en un proceso inflexible, en donde poco espacio habría a la negociación.
87. Bajo esta lectura, el artículo 11 resulta constitucional. Los dos primeros incisos reproducen lo que establecen el Convenio 169; por lo que hace al inciso III), dicho instrumento internacional en nada impide que haya una finalidad adicional y menos cuando, como señalamos, será solo una de las finalidades que se busquen con los procedimientos de consulta.
88. En ese sentido, de este análisis en abstracto de la norma **concluimos que el artículo 11 de la ley impugnada es constitucional.**

89. Respecto del artículo 12, la redacción de la norma establece lo siguiente:

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

I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;

II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afroamericanas;

III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;

IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas;

V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y

VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

90. La CNDH señala que es contrario al derecho a la consulta que el legislador determine *a priori* la finalidad que requiere cada medida estatal, según su naturaleza o modalidad.

91. Como ya lo señalamos, es cierto que establecer *a priori* la finalidad que requiere cada medida resulta contrario a su naturaleza como proceso de negociación flexible. Sin embargo, tal y como lo hace el artículo 12 impugnado, el Convenio 169 y la Declaración de la ONU señalan algunas medidas que requieren, siempre, el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a las que van a afectar dichas medidas.

92. Como se desarrolló en el parámetro de control constitucional y convencional, es claro que la necesidad de establecer ciertas medidas que requieren consentimiento libre, previo e informado, fuera de constituir un límite al derecho a la consulta, cumple el propósito de garantizar la protección reforzada de ciertos bienes que son indispensables para la subsistencia de las poblaciones indígenas de nuestro país.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

93. Por ello, en principio, no resulta incompatible con el derecho a la consulta que se establezcan esas medidas, tal y como lo hacen los tratados internacionales, siempre y cuando estas no se interpreten de manera estricta, pues podrá haber medidas no contempladas ahí que igualmente exijan el consentimiento por parte de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
94. De la lectura del artículo 12, se desprende que existe una redacción casi idéntica entre sus incisos y aquellas previsiones relacionadas con el consentimiento previo, libre e informado en el Convenio 169 y la Declaración de la ONU, como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Ley de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Quintana Roo.</b>	<b>Tratados internacionales</b>
I. Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo;	[Declaración de la ONU, Artículo 32.2] Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
II. Cuando la medida implique el traslado o la reubicación de comunidades indígenas y afromexicanas;	[Convenio 169, Artículo 16.2] Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. (...)  [Declaración de la ONU, Artículo 10] (...) No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados (...).

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

<p>III. La posible privación o afectación de cualquier tipo de bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesarios para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades;</p>	<p>[Declaración de la ONU, Artículo 16.2] Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.</p>
<p>IV. Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas;</p>	<p>[Declaración de la ONU, Artículo 28.1] Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.</p>
<p>V. El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y</p>	<p>[Declaración de la ONU, Artículo 29.2] Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado</p>
<p>VI. Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y supervivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.</p>	<p><i>Sin correlativo.</i></p>

95. En ese sentido, este Pleno considera que los incisos I a V del artículo 12 impugnado resultan constitucionales, pues no solo son apegados al parámetro convencional, sino que son reproducciones casi textuales del mismo.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

96. En cuanto al inciso VI, este Pleno estima que igualmente debe declararse su validez pues, como se sostuvo en párrafos anteriores, es indispensable que los listados que especifiquen qué medidas requieren el consentimiento previo, libre e informado, incluyan la posibilidad de introducir otras no contempladas, cosa que se logra con la redacción del último inciso, pues permite introducir casos no previstos antes pero que tengan el mismo nivel de relevancia o importancia para la vida de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
97. En ese sentido, **se declara la validez de la totalidad del artículo 12** por ser acorde al derecho a la consulta y al parámetro establecido por esta Suprema Corte y los tratados internacionales en la materia.
98. Respecto del artículo 20, segundo párrafo, la redacción de la norma establece lo siguiente:

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

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

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

99. Como se aprecia de su redacción, en este artículo la autoridad legislativa determina a priori la finalidad única de las consultas en el caso de las medidas legislativas. Ello resulta inconstitucional por dos razones. En primer lugar, impide la posibilidad de que la consulta sea un proceso flexible en donde, según la medida legislativa que se va a consultar y el grado del impacto que vaya a tener la medida en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, puedan las autoridades y grupos consultados determinar cuál será la finalidad de las medidas. Y, en segundo lugar, omite contemplar como posibles finalidades de las consultas legislativas llegar a un acuerdo o que se logre el consentimiento, cuestión que resulta contraria a los multicitados tratados internacionales.

100. Es relevante señalar que, aun en el caso de medidas legislativas, el proceso participativo y de negociación que ordena el marco de derechos constitucional y convencional implica que no baste con “*obtener opiniones y propuestas*” sino que tiene que establecerse un diálogo real, en que los grupos consultados no sólo expresen su parecer, sino que las autoridades lo tomen en cuenta, entablen discusiones, debates, expliquen el porqué de ciertas limitantes en las posibilidades del legislador, y busquen de manera conjunta alternativas que satisfagan tanto las necesidades y preocupaciones de los pueblos y comunidades indígenas como las limitaciones e intereses de la autoridad.
101. Recordemos que parte indispensable de la consulta es que sea un proceso en donde ambas partes trabajen de buena fe para llegar a un consenso, en este sentido, ninguna de las partes tiene derecho a imponer de manera unilateral su voluntad<sup>43</sup>.
102. Por estas razones, este Pleno considera que **el segundo párrafo del artículo 20 de la ley impugnada es inconstitucional.**
103. Finalmente, respecto del artículo 87, último párrafo, la redacción de la norma establece lo siguiente:

**Artículo 87.** Cuando se emita una medida administrativa sin respetar el derecho a la consulta tendrá como consecuencia su nulidad absoluta.

La autoridad responsable tendrá la posibilidad de volver a emitir la medida administrativa previo cumplimiento de la obligación de llevar a cabo la consulta indígena.

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

104. Las razones de invalidez que esboza la accionante sobre este artículo son en el mismo sentido que los artículos previos, es decir, que resulta incorrecto que se señalen a priori las finalidades que deberá tener la consulta. Como este artículo hace referencia a esos casos preestablecidos en que se necesita

---

<sup>43</sup> *Idem.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

consentimiento, entonces considera que también debe declararse inconstitucional.

105. Esta Suprema Corte no concuerda con la comisión accionante. Como ya se señaló, establecer aquellos casos que requieren consentimiento más allá de la consulta cumple con el propósito de que se protejan las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, y pretende evitar abusos por parte de las autoridades que, al ignorar la obligación de consultar y obtener el consentimiento previo, libre e informado, en muchas ocasiones afectan esos bienes y recursos de modo irreparable con consecuencias muy graves para esos pueblos y comunidades.
106. Además, el párrafo impugnado cumple con el mismo objetivo de asegurar la protección de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos y comunidades, permitiendo que las medidas se suspendan en tanto una autoridad judicial resuelva de manera definitiva.
107. Dado que la comisión accionante no planteo otra razón de invalidez y este Pleno no encuentra otra, se declara la **validez del último párrafo del artículo 87**.
108. En síntesis, esta Suprema Corte declara **inconstitucional** el segundo párrafo del artículo 20 impugnado y la **validez** de los artículos 11, 12 y 87, último párrafo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.
109. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Validez del artículo 11: Mayoría de nueve votos. Voto en contra de la Ministra Batres Guadarrama. La Ministra Piña Hernández por la invalidez de las porciones normativas “*atendiendo a su naturaleza o modalidad*” y “*III. Emitir opiniones, propuestas y recomendaciones*”.

Validez del artículo 87, último párrafo: Mayoría de diez votos. La Ministra Piña Hernández por la invalidez del último párrafo, en la porción normativa “Si el caso requería el consentimiento”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

Validez del artículo 12: Mayoría de diez votos. La Ministra Piña Hernández por la invalidez.

Invalidez del artículo 20, segundo párrafo: Mayoría de ocho votos. Votos en contra de las Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama y del Ministro Pérez Dayán.

### **VI.4. Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta (Artículos 14 y 15)**

110. La comisión accionante señala que los artículos 14 y 15 que establecen resultados vinculatorios de la consulta, al atribuirle consecuencias obligatorias desnaturalizan sus fines y propósitos. A su parecer, estos artículos permiten que una de las partes se imponga sobre la otra.

111. En primer lugar, el artículo 14 establece los posibles resultados de la consulta, de la siguiente manera:

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

I. Aceptación o rechazo liso y llano;

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

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

IV. Opiniones, propuestas y recomendaciones sobre el objeto de consulta.

112. Al respecto, la comisión accionante advierte que la norma no señala los resultados sino la opinión o la postura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas respecto de las medidas estatales. Con ello, se altera la naturaleza del proceso, pues fuera de ser un diálogo o negociación se le da a la población consultada una posibilidad de veto, aunado a que en el artículo siguiente se señala que tal resultado será vinculante.

113. Este Pleno considera que dichos argumentos de la comisión accionante son fundados. Es cierto que, mientras que en el artículo 11 correctamente se señala que el objetivo o la finalidad de las consultas será llegar a un acuerdo o al

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

consentimiento, este artículo varía esa finalidad, pues simplifica ese proceso dando opciones inflexibles de los resultados en los que puede derivar una consulta. Es cierto, como lo señala la comisión accionante, que esos resultados se refieren a una posición del grupo consultado que alteraría la naturaleza de la consulta. Como se señaló en el apartado de parámetro de control constitucional y convencional, la consulta tiene que consistir en un diálogo de buena fe, en donde se busquen soluciones mutuamente aceptables, y no un “derecho de veto” de una de las partes sobre la otra.

114. Por ello, el artículo 14 en su totalidad resulta inconstitucional y tiene que ser invalidado.

115. Por lo que hace al artículo 15, la comisión accionante señala la posible invalidez de la porción normativa “Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes”. Para mayor claridad en el análisis, se transcribe el artículo en su totalidad:

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

Dichos acuerdos no podrán menoscabar ni suprimir los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la legislación nacional e internacional.

Cuando la medida incida en más de uno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, la consulta tendrá efectos suspensivos cuando así lo determine la mayoría absoluta de las asambleas. La oposición de la minoría no tendrá efectos suspensivos, pero deberán considerarse las razones de su oposición en la implementación de la medida consultada.

116. El motivo de impugnación, como se señaló antes, se refería a que resultaba inadecuado darle un carácter vinculante a alguno de los resultados señalados por el artículo 14, en tanto estos únicamente hacían referencia a la posición de los pueblos y comunidades consultadas.

117. Habiendo declarado inconstitucional el artículo 14, resulta coherente invalidar la porción normativa reclamada, pues hace referencia a los “resultados” que se señalaban en el artículo invalidado, es decir, es una norma que depende de la

otra norma que ya no subsiste en el ordenamiento, y por ello, resulta necesario invalidarla también.

118. Máxime que resultaría incompatible con el objetivo o la finalidad de las consultas como procesos de negociación flexibles, que se determine a priori la vinculatoriedad de un resultado que no puede conocerse con anterioridad.
119. Ello no implica que las personas consultadas o las autoridades puedan ignorar los acuerdos o consentimiento a que se haya llegado, pues como se puede apreciar del resto del artículo 15, se refiere justamente a que ambas partes tendrán que reconocer, observar y aplicar los acuerdo a los que se lleguen (o el consentimiento que se otorgue, en su caso) derivado de los procesos de consulta.
120. Por estas razones, esta Suprema Corte declara **inconstitucional la totalidad del artículo 14 y la porción normativa “Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes” del artículo 15**, ambas de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.
121. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Invalidez del artículo 14, fracciones I, II, III: Mayoría de ocho votos. Votos en contra de las Ministras Esquivel Mossa, Batres Guadarrama y Piña Hernández.

Invalidez del artículo 14, fracción IV: Mayoría de nueve votos. Votos en contra de las Ministras Esquivel Mossa, Batres Guadarrama.

Invalidez del artículo 15, párrafo primero, en la porción normativa “Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes”: Unanimidad de once votos.

**VI.5. Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta (Artículo 13)**

122. La comisión accionante estima que el artículo 13 que señala qué medidas no podrán ser objeto de consulta, restringe el derecho a la consulta, pues establece *a priori* medidas que no serán consultadas, sin permitir una evaluación casuística y específica.

123. El artículo 13 impugnado establece lo siguiente:

**Artículo 13.** No podrán ser objeto de consulta:

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

124. De la lectura del artículo se desprende que el legislador buscó establecer, de manera previa, algunos supuestos de excepción a la obligación de celebrar consultas. Los supuestos que contempla el artículo 13 impugnado se refieren a situaciones de emergencia que requieren acciones inmediatas por parte de las autoridades, o cuestiones de interés público como la seguridad pública y las facultades exclusivas del Gobernador de la entidad.

125. Este Pleno encuentra que, como cualquier derecho, el derecho a la consulta puede ser limitado cuando un derecho o interés estatal resulte de mayor relevancia o trascendencia para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esos casos no pueden establecerse *ex ante*.

126. La obligación de celebrar consultas no encuentra excepciones generales en cuestiones de seguridad pública. Si la medida impacta de manera directa o desproporcional a pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, por ejemplo, porque se trate de policías comunitarias, la medida administrativa o legislativa tiene que ser consultada. Del mismo modo, si un acto administrativo del gobernador, haciendo uso de sus facultades exclusivas, va a impactar de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

manera directa a los pueblos y comunidades, tiene que haber una consulta de por medio.

127. Por otro lado, en situaciones de emergencia no se puede generalizar, sin más, que no sea necesaria la consulta. Es cierto que en ocasiones las autoridades tienen que implementar medidas de urgencia, y que en esos casos llevar a cabo un proceso de consulta adecuado se torna complicado. Sin embargo, la consulta en estos casos únicamente se puede exceptuar en las situaciones más graves y, en su caso, tendrá que llevarse a cabo ese diálogo cuando la situación de emergencia o urgencia haya cesado. Prueba de esto fue la situación de la pandemia por el SARS-COVID 19, en que las afectaciones a comunidades y pueblos indígenas tenían componentes particulares que no fueron contemplados porque las autoridades no entablaron diálogos con esa población a la que la situación sanitaria de emergencia le impactó de manera distinta al resto de la población.
128. De hecho, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas advirtió que algunos Estados aprovecharon la pandemia para aprobar proyectos y políticas, a pesar de la falta de consultas de buena fe y del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.<sup>44</sup> También autorizaron consultas virtuales en lugar de reuniones presenciales para cumplir el deber de consulta, sin tomar en cuenta que los formatos en Internet no suelen coincidir con los protocolos culturales o las formas tradicionales de adopción de decisiones de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>45</sup>
129. En estas situaciones, es preciso recordar que en el caso de la emergencia sanitaria mundial por el SARS-COVID 19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos instó a los Estados a “*abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos*

---

<sup>44</sup> Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/48/54, Los Pueblos Indígenas y la recuperación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 6 de agosto de 2021, párr. 16.

<sup>45</sup> *Ibidem*, párr. 17.

*de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.*<sup>46</sup> Es decir, en los casos de emergencia, si bien podría resultar razonable que no se consulten de manera urgente las medidas que se van a adoptar para hacer frente a dicha emergencia, ello no puede significar que los Estados recurran a tal justificación para generar políticas públicas o leyes y no consultarlas.

130. Finalmente, no puede hacerse una aseveración general de los casos en que se restrinjan derechos humanos, pues muchos casos en que se protege un derecho implican al mismo tiempo la restricción a otro. Por ello, sólo a través de una ponderación judicial se podría determinar, en cada caso, si la restricción a un derecho es tal que justifica que no se lleve a cabo una consulta a los grupos afectados.
131. En general, se puede apreciar cómo, a pesar de que en algún caso concreto se pueda llegar a la conclusión de que una restricción al derecho a la consulta resulta válida, ello no puede determinarse de manera previa. Hacerlo limitaría de manera innecesaria el derecho a la consulta y, por lo tanto, **el artículo 13 resulta inválido.**
132. Por estas razones, esta Suprema Corte declara **inconstitucional** la totalidad del artículo 13 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.
133. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Invalidez del artículo 13, fracciones I, IV, V: Mayoría de diez votos. Voto en contra de la Ministra Batres Guadarrama.

Invalidez del artículo 13, fracciones II, III: Mayoría de nueve votos. Voto en contra de las Ministra Batres Guadarrama y Esquivel Mossa.

---

<sup>46</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 01/2020, párr. 57.

**VI.6. Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas (Artículo 20)**

134. La comisión accionante señala que el artículo 20 resulta inconstitucional porque permite que la consulta sobre medidas legislativas se celebre por una sola ocasión, lo cual puede contradecir los intereses y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
135. Recordemos que en el apartado VI.3 este Pleno determino que se debía invalidar el segundo párrafo del artículo 20, por lo que la norma que ahora debemos analizar tiene el contenido siguiente:

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

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

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

136. Para la comisión accionante, este artículo resulta incompatible con el derecho a la consulta porque, a su juicio, permite que ésta se lleve a cabo antes de que comience de manera formal el procedimiento legislativo, es decir, en la etapa de elaboración de la iniciativa. La preocupación de la comisión es que, si la participación de los pueblos y comunidades se limita a ese momento, la norma puede tener cambios sustanciales, lo cual haría que pierda sentido la participación de los pueblos y comunidades que ya no podrían pronunciarse al respecto.
137. Como se ha señalado en los precedentes de esta Suprema Corte, parte esencial del derecho a la consulta es que éste se ejerza de manera previa, es decir, desde las primeras etapas de elaboración de un proyecto o una medida legislativa.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

138. La característica de ser previa tiene el propósito de que el diálogo con los pueblos y comunidades sea significativo, genuino, que se les otorgue una oportunidad real de influir en el diseño del proyecto, la política pública o la ley que se pretende hacer y que los va a afectar. Que la consulta no se convierta en un mero trámite para conseguir la aprobación de decisiones previamente adoptadas, sin la participación de los grupos que serán afectados.
139. En ese sentido, el marco constitucional y convencional no establecen un momento o paso específico del proceso legislativo en que se tenga que llevar a cabo la consulta, sino un criterio más abstracto que permite al legislador determinar el mejor momento para incorporar la consulta, siempre y cuando se cumpla con el propósito de que puedan realmente influir en el contenido de la medida que se está adoptando. Ello implica, sin duda, que si la propuesta legislativa sufre cambios que no fueron consultados previamente, estos tendrán que ser puestos a consideración de los pueblos y comunidades indígenas de nueva cuenta.
140. De la redacción de la norma antes apuntada, encontramos que cada uno de sus párrafos señala cuestiones distintas. El primer párrafo se refiere a que la consulta se puede hacer en cualquier etapa del proceso legislativo, desde que se elabora la iniciativa hasta que se dictamina. Ello, como ya lo señalamos, es compatible con el marco constitucional y convencional que da al legislador la posibilidad de determinar el mejor momento para llevar a cabo la mencionada consulta. Por lo tanto, **el primer párrafo del artículo 20 resulta válido.**
141. Por lo que hace al tercer párrafo del artículo, señala que, si se llevó a cabo la consulta en la fase de elaboración de la iniciativa, ya no resulta necesaria una consulta subsecuente. Este párrafo resulta contrario al derecho a la consulta, pues no puede determinarse *a priori* sino sólo en el caso concreto, cuándo se requiere de una consulta en etapas subsecuentes en el proceso legislativo. Como señalamos, habrá ocasiones en que bastará con la consulta llevada a cabo en la fase de elaboración de la propuesta. Sin embargo, si la propuesta sufre cambios sustanciales no consultados previamente, no bastará con aquella

consulta, sino que se tendrá que negociar la nueva propuesta con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos.

142. En ese sentido, esta Suprema Corte considera que procede **declarar constitucional el primer párrafo del artículo 20, pero inconstitucional el tercer párrafo del mismo artículo** de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

143. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de votos, tal como se demuestra a continuación:

Validez del artículo 20, primer párrafo: Unanimidad de once votos.

Invalidez del artículo 20, tercer párrafo: Mayoría de nueve votos. Votos en contra de la Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

#### **VI.7. Estudio de constitucionalidad de normas que dependen de los artículos impugnados**

144. Finalmente, la comisión accionante reclama la constitucionalidad de la porción normativa “finalidades” del artículo 34, fracción I, y de la fracción IV del artículo 60. Respecto de estos artículos, no se señala una razón de inconstitucionalidad específica, sino que se señalan por hacer referencia a las finalidades que previamente se analizaron.

145. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

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

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

(...)

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

(...)

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

IV. Determinación del objeto o finalidad de la consulta;  
(...)

146. Dado que este Pleno confirmó la constitucionalidad del artículo 11 que establece las finalidades de la consulta y que no se advierten otros motivos de invalidez, estos artículos resultan constitucionales.
147. En ese sentido, esta Suprema Corte considera que procede **declarar constitucional el artículo 34, fracción I, en su porción normativa “finalidades”, y el artículo 60, fracción IV**, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.
148. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de diez votos, con voto en contra de la Ministra Piña Hernández.

### VII.EFECTOS

149. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.
150. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los artículos 13; 14; 15, en su porción normativa “*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*”; y 20, segundo y tercer párrafos, de la de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.
151. En ese sentido, los artículos impugnados quedarán como sigue:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

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

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

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

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

**Artículo 13.** No podrán ser objeto de consulta:

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

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

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

**Artículo 15.** Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes. Dichos acuerdos no podrán menoscabar ni suprimir los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la legislación nacional e internacional.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

Cuando la medida incida en más de uno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, la consulta tendrá efectos suspensivos cuando así lo determine la mayoría absoluta de las asambleas. La oposición de la minoría no tendrá efectos suspensivos, pero deberán considerarse las razones de su oposición en la implementación de la medida consultada.

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

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

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

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

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

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

(...)

IV. Determinación del objeto o finalidad de la consulta;

**Artículo 87.** Cuando se emita una medida administrativa sin respetar el derecho a la consulta tendrá como consecuencia su nulidad absoluta.

(...)

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

**152. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

### VIII. DECISIÓN

153. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 11, 12, 20, párrafo primero, 34, fracción I, en su porción normativa 'y finalidades', 60, fracción IV, y 87, párrafo último, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 246, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, por las razones precisadas en el apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 13, 14, 15, párrafo primero, en su porción normativa '*Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes*', y 20, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 246, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

**CUARTO. 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** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

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 con observaciones en la precisión de las normas reclamadas, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de la afirmación del párrafo 22 del proyecto original relativa a que no se hicieron valer conceptos de invalidez respecto de los artículos 34, fracción I y 60, fracción IV de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciséis de enero de dos mil veinticuatro).

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

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 en contra de los párrafos 97 y 119 del proyecto original, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de diversas consideraciones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de los párrafos 97 y 119 del proyecto original y Presidenta Piña Hernández con salvedades en sus párrafos 85 y 86 y separándose de los diversos 92 y del 103 al 121, todos del proyecto original, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Parámetro de regularidad constitucional y convencional”. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas”, consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la invalidez de su porción normativa “Atendiendo a su naturaleza o modalidad” y su fracción III y anunció votos particular y concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas”, consistente en reconocer la validez de los artículos 12 y 87, párrafo último, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la invalidez de los artículos 12 y 87, párrafo último, en su porción normativa “Si el caso requería el consentimiento”.

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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado “Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas”, consistente en reconocer la validez del artículo 20, párrafo primero, de la Ley de Consulta a

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado “Estudio de constitucionalidad de normas que dependen de los artículos impugnados”, consistente en reconocer la validez de los artículos 34, fracción I, en su porción normativa ‘y finalidades’, y 60, fracción IV, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado “Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta”, consistente en declarar la invalidez del artículo 13, fracciones I, IV y V, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado “Estudio de constitucionalidad de la norma que establece los supuestos de improcedencia de la consulta”, consistente en declarar la invalidez del artículo 13, fracciones II y III, de la Ley

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta”, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la validez de sus fracciones I, II y III y por la invalidez de su fracción IV.

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 con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Estudio de constitucionalidad de las normas que establecen la vinculatoriedad de la consulta”, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, párrafo primero, en su porción normativa “Los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes”, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Estudio de constitucionalidad

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022

de las normas que establecen finalidades específicas de las consultas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, párrafo segundo, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado “Estudio de constitucionalidad de la norma que se refiere a la consulta sobre medidas legislativas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, párrafo tercero, de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo. El señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

**Votaciones que no se reflejan en puntos resolutivos:**

Se expresó una mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con precisiones y en el sentido de que su voto atiende a las particularidades del caso concreto, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el sentido de determinar que sí debe realizarse un análisis oficioso sobre la existencia de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el procedimiento legislativo de la ley cuestionada aún ante la ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en sentido opuesto.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat con precisiones y en el sentido de que su voto atiende a las particularidades del caso concreto, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el sentido de determinar que el análisis oficioso de la consulta indígena y afroamericana previa sí implica verificar el cumplimiento de los requisitos que condicionan su validez. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Batres Guadarrama votaron en sentido opuesto.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el sentido de determinar que en la sentencia debe plasmarse el estudio en suplencia de la queja únicamente cuando se vaya a declarar la invalidez de la norma cuestionada por falta de consulta o vicios en la realizada. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat con precisiones y en el sentido de que su voto atiende a las particularidades del caso concreto y Laynez Potisek votaron en el sentido de que dicho estudio se plasmará, incluso, cuando la consulta referida haya cumplido con los requisitos exigibles.

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2022**

Se expresó una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez de la consulta indígena y afromexicana previa al DECRETO NÚMERO 246, por el que se expidió la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

**PRESIDENTA**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**PONENTE**

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**