

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 18 de julio de 2022

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 242 por el que se modificaron las leyes de Víctimas, y del Instituto de Defensoría Pública, ambas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 16 de junio de 2022.

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

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.	5
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Quintana Roo	7
	B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena.....	9
	C. Inconstitucionalidad del Decreto por falta de consulta en materia indígena.....	22
	SEGUNDO.....	33
	A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad.....	35
	B. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad... ..	40
	C. Análisis del Decreto impugnado.....	44
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	49
	A N E X O S	49

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

- A. Congreso del Estado de Quintana Roo.
- B. Gobernador del Estado de Quintana Roo.

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

Decreto 242 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a las leyes de Víctimas, y del Instituto de Defensoría Pública, ambos ordenamientos del estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 16 de junio de 2022.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del decreto indicado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, el Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 16 de junio de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 17 del mismo mes al sábado 16 de julio del año en curso.

Sin embargo, al ser inhábil éste último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

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

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)”

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

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

(...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)."

respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El Decreto impugnado que reformó las leyes de Víctimas, y del Instituto de Defensoría Pública, ambos ordenamientos del estado de Quintana Roo, vulnera el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ya que introdujo disposiciones que afectan directamente a los pueblos y comunidades originarias sin que se les consultara de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

En esencia, se crearon medidas tendentes a garantizar que en los procesos o procedimientos en los que intervengan personas indígenas, estas cuenten con la asistencia de defensores, traductores e intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura, y así hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia.

Sin embargo, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto, se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa que cumpliera con los parámetros referidos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el Decreto impugnado que modificó la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades originarios que habitan en dicha entidad.

Lo anterior es así toda vez que tales modificaciones impactan directamente en el ejercicio del derecho efectivo de acceso a la justicia de ese sector de la población. Sin embargo, a pesar de que la reforma incide en sus derechos, el Congreso estatal no llevó a cabo la consulta indígena que estaba obligado a realizar.

Con el fin de hacer patente la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, en primer lugar, se hará alusión a las particularidades del estado de Quintana Roo como una entidad que alberga un considerable número de habitantes que se identifican como indígenas.

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

Finalmente, se desarrollarán los argumentos por los cuáles se considera que el Congreso local incumplió con la obligación de garantizar ese derecho previo a la emisión del Decreto reclamado.

A. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Quintana Roo

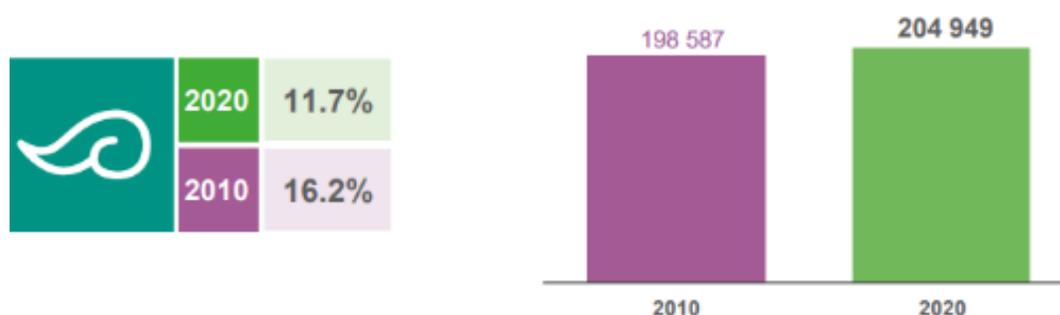
Antes de exponer los estándares nacionales e internacionales del derecho a la consulta indígena, en este apartado se hará una breve pero necesaria referencia a las particularidades del estado de Quintana Roo como entidad que alberga a habitantes que se autoadscriben como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Ello permitirá comprender el impacto significativo de la norma cuestionada en la vida de los pueblos y comunidades *in situ*.

Para ello es importante hacer referencia a los datos del Censo de Población y Vivienda de 2020 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI), en donde se obtuvo que la población de 3 años y más hablante de lengua indígena en Quintana Roo es de 204,949, lo que presenta 11.7% del total de su población⁴.

Asimismo, el mencionado Instituto identificó que en la entidad se hablan principalmente cuatro lenguas indígenas, las cuales son: maya (174,817 habitantes), tseltal (7,390 habitantes); el ch'ol (5,801 habitantes) y tsolsil (4,294 habitantes).

De la información proporcionada por el INEGI también se desprende que el número de personas que hablan alguna lengua indígena se ha incrementado en 10 años, como puede apreciarse en la siguiente gráfica:



Fuente: INEGI

La información expuesta patentiza que en el territorio del estado quintanarroense existe diversidad y riqueza pluricultural que le dan a la entidad una rica conformación étnica.

Sin embargo, estos segmentos de la población necesitan que el Estado les reconozca, garantice y salvaguarde sus derechos fundamentales, por lo que su participación en el diseño de las políticas públicas relacionadas con ellos –ya sea de carácter administrativo o legislativo– exige su plena y efectiva participación con el objetivo de que sus demandas y preocupaciones sean escuchadas.

Por ende, para dimensionar las preocupaciones y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, es necesario hacerlos partícipes en la elaboración y

⁴ INEGI, Cuéntame: Quintana Roo, visible en el siguiente enlace:
<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/qroo/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=23>

creación de medidas que puedan afectarles y así superar las desigualdades sociales en las que se encuentran.

B. Parámetro constitucional y convencional del derecho a la consulta indígena

El artículo 2° de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.⁵

Para abordar los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas, debe tomarse en consideración que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos sino que conforman una unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.⁶

⁵ “**Artículo 2o.** (...)”

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

(...)

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

(...).”

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

Así, es indispensable atender a lo previsto por el artículo 1º, en relación con el diverso 133 de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

Por consiguiente, los derechos humanos en su conjunto, tanto los reconocidos en tratados internacionales como en la Norma Suprema, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En ese entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos específicos, los cuales se recogen fundamentalmente en el citado numeral 2º de la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales vinculantes, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante OIT), y orientadores, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Entre los mencionados derechos que de forma especial y específica se reconocen a favor de dichos sectores de la población, se encuentra **el de ser consultados** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Si bien el derecho a la consulta previa, libre, culturalmente adecuada e informada que tienen reconocido los pueblos y comunidades indígenas frente a las acciones estatales que puedan afectarles de manera significativa no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, en el ámbito internacional encontramos dimensiones más protectoras, particularmente en el referido Convenio 169 de la OIT -del que México es parte- por lo tanto, sus disposiciones deben ser tomadas en consideración por todas las autoridades, dada su vinculatoriedad.

En concreto, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades,⁷ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

- **Consultar a los pueblos interesados**, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida en que lo podrían hacer otros sectores de la población, a todos los niveles en la adopción de decisiones, en instituciones electivas, organismos administrativos y de otra índole, que sean responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y, en los casos necesarios, proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio 169⁸ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que

⁷ **Artículo 6.**

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

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

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

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

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

⁸ **Artículo 7.**

atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

En tal virtud, puede decirse que de las anteriores disposiciones convencionales emana, principalmente, la obligación del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de **garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos** (artículo 1.1).

Lo anterior conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.⁹ Por tanto, el derecho a la consulta constituye una de las **garantías fundamentales de participación** de los pueblos y

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

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

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

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

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

comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses.**

En ese tenor, la consulta constituye una **prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales** que les pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

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

Es así que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática,¹⁰ en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹¹

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.¹²

Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades **para**

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

¹¹ *Ibidem*, párr. 160.

¹² Véase “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

defender otros derechos colectivos, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.¹³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sostenido que las consultas deben efectuarse cuando se trate de **decisiones relacionadas con asuntos que conciernan a sus intereses, es decir, que afecten sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional**. En esta tesitura, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas se traduce en determinados deberes de los Estados, quienes deben establecer las condiciones apropiadas para que los pueblos y comunidades puedan participar en los asuntos que **les afecten e interesen directamente**, llevando a cabo todos los actos necesarios para hacer efectivos plenamente sus derechos, con el propósito de asegurar sus intereses, así como su participación en asuntos que les conciernan.

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

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes**. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas**.¹⁴

En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena:¹⁵

- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

¹⁵ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.
- d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. 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.

Los parámetros anteriores también han quedado plasmados en la tesis aislada 2ª. XXIX/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia constitucional, junio de 2016, Libro 31, Tomo II, pág. 1212, del rubro y texto siguientes:

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas,

por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.”

De relevancia para el presente asunto es la resolución del Tribunal Pleno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:¹⁶

- a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
- c) **Fase de deliberación interna.** En esta etapa los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

¹⁶ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

- d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e) **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Lo expuesto, considerando que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.¹⁷

De manera adicional a los estándares nacionales e internacionales ya desarrollados, ese Tribunal Constitucional del país ha tenido oportunidad de fijar otras consideraciones igualmente destacables en diversas ocasiones a través de su jurisprudencia y resoluciones. Dichos criterios han sido constantes y progresivos pues han establecido directrices y aspectos de suma relevancia tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas que han permitido delinear el núcleo esencial de derecho.

Específicamente, ese Alto Tribunal emitió un criterio trascendental al resolver la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán, Michoacán, quienes demandaron la invalidez de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de la misma entidad, publicada el 16 de marzo de 2012, al estimar que se violó su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:

- Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT vincula a las legislaturas a **prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.**
- Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 103.

- No existía constancia en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.

Igualmente, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,¹⁸ así como al fallar la diversa 84/2016,¹⁹ refirió que:

- El parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.
- Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultar directamente a dichos pueblos previo a la emisión de la norma impugnada.

En esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,²⁰ ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

- Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran períodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen tal prerrogativa en favor de las comunidades indígenas.
- Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese

¹⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁹ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, 81/2018, 212/2020 y 136/2020, entre otras, el Máximo Tribunal del país afirmó que para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, **no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades**, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169.

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.²¹

En cuanto a este mismo tópico, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo al resolver el amparo en revisión 499/2015 que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye **una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos**, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, que representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a **cabo todos los actos necesarios**

²¹Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.²²

Como se puede advertir, los criterios antes referidos han sido enfáticos en reconocer el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas como parte del parámetro de regularidad constitucional, al determinar las bases sobre las que descansa la obligación de los órganos legislativos de practicar dicha consulta cuando se relacione con los intereses y derechos de los citados pueblos y comunidades originarias, de manera *previa*, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que las representan.

Con base en lo anterior, han quedado sentados los parámetros generales sobre los que discurre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas que también tienen reconocidos las comunidades afromexicanas, el cual, en esencia, tiene el propósito de garantizar que éstas participen de manera efectiva en las decisiones relacionadas con toda medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses, de manera *previa*, libre, informada, con pertinencias culturales adecuadas, por conducto de sus autoridades tradicionales representativas y de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo con los grupos indígenas implicados.

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluye que la consulta indígena se atrinchera como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, **como derecho sustantivo**, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, **como requisito constitucional del procedimiento legislativo**, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo²³.

Tampoco debe perderse de vista que como lo ha sustentado el Pleno de ese Alto Tribunal, la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha

²² Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver al amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo **para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las medidas de que se trate**²⁴.

En conclusión, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultadas **siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal susceptible de afectarles**, es decir, en aquellos casos en que la actividad del Estado les impacte de manera directa en sus derechos, vida o entorno, lo cual se traduce en una obligación a cargo de Estado de promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho humano.

C. Inconstitucionalidad del Decreto por falta de consulta en materia indígena

Una vez abordado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso quintanarroense vulneró ese derecho fundamental.

Este Organismo Constitucional Autónomo advierte que, previo a incluir tanto en la Ley de Víctimas como en la Ley del Instituto de Defensoría Pública de Quintana Roo las medidas legislativas relacionadas con hacer efectivo el derecho a ser asistido en un proceso o procedimiento por traductores e intérpretes a favor de esos pueblos y comunidades, **el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta indígena conforme a los parámetros mínimos** expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

Para demostrar lo anterior debe examinarse si era necesaria la práctica de la consulta; sin embargo, para contestar ese interrogante primero es fundamental determinar si por el contenido del Decreto puede desprenderse que se trata de una medida legislativa susceptible de impactar directamente a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en la entidad.

²⁴ *Ibidem*, p. 37.

Con ese fin se explorará, de forma sucinta, el contenido y alcance de las normas reformadas o adicionadas, en los siguientes términos:

Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo	
Artículo reformado/adicionado	Contenido de la norma
Art. 126	Se agregó que la asesoría jurídica estatal se integra, además, por intérpretes o traductores lingüísticos.
Art. 134	Se agregó que la Comisión Ejecutiva Estatal deberá de nombrar un asesor jurídico a través de la Asesoría Jurídica Estatal, así como un intérprete o traductor lingüístico, cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual; igualmente, se estableció que la víctima tendrá derecho a que el asesor jurídico comparezca a todos los actos en los que sea requerido y de contar con un intérprete o traductor de su lengua, cuando así se requiera.
Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo	
Artículo reformado/adicionado	Contenido de la norma
Art. 1°	Se agrega que con la ley se garantiza, entre otros, la defensa de las personas indígenas.
Art. 3	Se reforma la fracción X, que prevé lo que se entiende como defensa de personas indígenas: <i>“En los asuntos en los que se solicite la defensa o representación jurídica por persona indígenas que no comprenda o hablen suficientemente el idioma español, se designará un defensor público o asistente jurídico, que hable la lengua del solicitante o, en su caso, se le asignará intérprete o traductor lingüístico autorizado.”</i>
Art. 4	Se reforma la fracción X, que se refiere al Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas, como aquella persona Servidora Pública que ejerza la titularidad de la Unidad de Atención a Personas Indígenas del Instituto de Defensoría Pública. En cuanto a la fracción XI, que se refiere al Defensor Jurídico, se indica que se refiere a aquel servidor público que presta el servicio de defensoría pública, entre otros, en defensa de personas indígenas. De la fracción XII, que alude al asistente jurídico, se refiere a aquel servidor público que presta servicio de orientación, asesoría y/o representación jurídica en defensa de personas

	indígenas, entre otros.
Art. 5	Se agregó, entre otras, que el Instituto de Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo también se integra por la persona Titular de la Unidad de Atención a Personas Indígenas.
Art. 22	Se adicionó que las y los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo la defensa de personas indígenas, además de cumplir con los requisitos descritos en el mismo artículo, deberán contar con conocimiento de la cultura indígena predominante en el Estado y, en su caso, hablar cuando menos una lengua indígena.
Sección IV (arts. 46 Bis a 46 Quinquies)	<p>La Sección IV, denominada “De la Unidad de Atención a Personas Indígenas” regula lo concerniente a ese órgano.</p> <p>Al respecto, se precisa que la Unidad estará a cargo de una persona que ejerza la titularidad, y que llevará a cargo las acciones de coordinación en la atención y defensa de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena que requiera los servicios de defensa o asistencia jurídica. Indica que la Unidad garantizará que en todo juicio o procedimiento se cumpla con la asistencia de un intérprete o traductor lingüístico para proporcionar una defensa técnica y de calidad (art. 46 Bis).</p> <p>Por otro lado, prevé que el Consejo de la Judicatura, a propuesta de su Presidente, nombrará a la persona que ejercerá la titularidad de la Unidad (art. 46 Ter).</p> <p>En el artículo 46 Quater se establece que para ser titular de la Unidad se requiere cumplir con los mismos requisitos que para ser Coordinador General de Zona y que deberá contar con conocimiento de defensa de personas indígenas, conocer la principal cultura indígena y hablar suficientemente la lengua indígena predominante en el Estado.</p> <p>El artículo 46 Quinquies señala, en veinte fracciones, cuáles son las facultades y obligaciones de la persona Titular de la Unidad, entre las que se destaca:</p> <p>-Realizar las acciones de coordinación para proporcionar obligatoria y gratuitamente patrocinio de defensa de los derechos de los indígenas, así como para asesorarlos en todos los casos en que lo soliciten sin importar la materia de que se trate, a través de defensores públicos y asistentes jurídicos y, en su caso, se le asignará un intérprete o traductor lingüístico.</p>

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

-Dirigir y evaluar los servicios que brinde el personal adscrito a la unidad, emitiendo las recomendaciones necesarias para consolidar las bases internas de integración y funcionamiento.

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

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

El conjunto de normas contenidas en las leyes de Víctimas y del Instituto de Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, buscan establecer las condiciones normativas que garanticen que las personas que se identifiquen como pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena sean asistidas por intérpretes o traductores lingüísticos, así como que los defensores públicos y asistentes jurídicos que lleven a cabo su defensa tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Por tanto, para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es más que evidente que las normas introducidas por medio del Decreto impactan directa y significativamente en los derechos acceso a la justicia de esos pueblos y comunidades.

En efecto, se establecieron garantías a favor de esos segmentos de la población para que, en los procesos o procedimientos en los que sean parte, se les asista y represente por personas que tengan conocimiento de su lengua y cultura, y se les asignen traductores cuando no hablen español, así como la creación de una estructura institucional para llevar a cabo ese propósito.

En ese sentido, por la naturaleza del fin buscado, que es garantizar que las personas pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena tengan pleno acceso a la justicia en atención a sus especificidades culturales, es que las reformas resultan de suma relevancia para ese grupo de la población.

Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta evidente que las reformas introducidas a los citados ordenamientos, mediante el Decreto 242 controvertido, se relacionan directamente con el derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas, cuyo reconocimiento emana del artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, que establece que para garantizarlo, es fundamental que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, pero, además, que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Esa garantía ha tenido un desarrollo más fructífero en la materia penal. Al respecto, el derecho a la jurisdicción, fortalecido con una modalidad especial del derecho a la defensa adecuada, también reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, implica que la persona a quien se le imputa la comisión de un delito tenga acceso a los medios necesarios, tanto materiales (posibilidad de investigar y aportar pruebas) como técnicos (asistencia de un intérprete o un defensor) con el fin de definir e implementar una estrategia de defensa.²⁵

En esa virtud, por mandato constitucional, la defensa adecuada en materia indígena se debe llevar a cabo por un intérprete y un defensor. Para el caso del defensor, su función radica en brindar la parte de asesoría técnica profesional que requiere no sólo la persona indígena, sino cualquier sujeto a proceso penal.²⁶

Por su parte, el intérprete tiene la función constitucionalmente encomendada de explicar a otras personas, en la lengua que entiende, lo dicho en otra que les es desconocida. En este supuesto es indispensable que el intérprete tenga conocimientos amplios y profundos de la lengua y la cultura tanto de origen como de destino, pues a través ella, la persona indígena acusada por la posible comisión

²⁵ Véase la sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 54/2011, en sesión del 30 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, p. 55.

²⁶ *Ibidem*, p. 67.

de un delito pueda ser escuchado plenamente en todos los actos y por todos los actores del proceso penal, por lo que se salvaguarda su derecho de acceso a la justicia.²⁷

Así, la función del intérprete dentro de un proceso está encaminada no sólo a interpretar, sino también a poner en un contexto jurídico a la persona indígena imputada de un delito, para que esté debidamente informada y entienda que se está ventilando un proceso en su contra, y a su vez pueda preparar una defensa, situación que se complementa con la figura del defensor.²⁸

En esa medida, el derecho que tienen las personas indígenas de ser asistidas por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura se contempla como parte de los derechos mínimos que les asisten en juicio de ese segmento poblacional,²⁹ pues son parte del derecho fundamental de la defensa adecuada de las personas indígenas.

A mayor abundamiento, es oportuno traer a colación que la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha interpretado que la fracción VIII del Apartado A del artículo 2º constitucional fue concebida para una doble función:³⁰

- Garantizar una igualdad que permita a toda persona indígena proteger y hacer uso de su propia identidad al momento de acceder a la jurisdicción del Estado, de forma tal que sean tomadas en cuenta sus especificidades culturales cuando les sea aplicada la legislación nacional y,
- Asegurar su defensa adecuada de manera que las personas indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles intérpretes, defensores y otros medios eficaces.

²⁷ *I dem.*

²⁸ Véase la sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 54/2011, en sesión del 30 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, p. 78.

²⁹ Véase la tesis aislada de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 408, de rubro: “**INDÍGENAS. DERECHOS MÍNIMOS QUE LES ASISTEN EN EL JUICIO**”.

³⁰ Véase la sentencia dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 4034/2015, resuelto el 13 de agosto de 2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, párr. 52.

Es cuando a este último, la citada Sala ha sostenido que:

“...el texto constitucional es claro en establecer que las personas indígenas tienen derecho a gozar de la colaboración de una persona que de algún modo opere como puente entre ellos y las autoridades estatales, y ello no solamente por sus conocimientos lingüísticos, sino por su familiaridad tanto con la cultura y el derecho indígena como con la cultura y el derecho estatal. La racionalidad que hay detrás de esta previsión es el reconocimiento de que, en términos fácticos, las personas pertenecientes a grupos etnolingüísticos minoritarios e indígenas se encuentran en desventaja ante los sistemas de justicia que se desenvuelven en un idioma y marco cultural que originariamente no es el suyo, aunque la dinámica de la vida y el proceso de aculturación los haya llevado a asimilar algunas de esas manifestaciones culturales o incluso el idioma mismo.”³¹

La jurisprudencia internacional también ha sido prolífica al entrar en el estudio del tema. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversos precedentes, incluso en sentencias contra nuestro país, en el sentido de que conforme al principio de igualdad y no discriminación, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.³²

Además, ha indicado que **el derecho a contar con intérprete también es un una garantía para el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos o de sus familiares**, que permite igualmente que la investigación de los hechos se realice con la debida diligencia, sin obstáculos y sin discriminación, por lo que el Estado debe asegurar que aquellas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales iniciados, facilitándoles intérpretes u otros medios eficaces para tal fin.³³

En esa tesitura, ha resuelto que cuando una persona identificada como indígena que sufrió violaciones a sus derechos humanos, que no cuente con un intérprete

³¹ *Ibidem*, párr. 53.

³² Véanse: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 63; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 83; Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, sentencia de 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 178; Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala, sentencia de 26 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 96.

³³ Véase la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Tiu Tojín vs Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas), del 26 de noviembre de 2008, párr. 100.

provisto por el Estado, ello se traduce en la imposibilidad de denunciar y recibir información en su idioma, lo que constituye un trato que no toma en cuenta su situación de vulnerabilidad, basado en su idioma o etnicidad, lo que puede llevar al menoscabo de su derecho de acceder a la justicia.³⁴

Por ende, se puede concluir que la asistencia de un defensor junto con la de un intérprete, este último necesariamente con conocimiento de lengua y cultura, es un mecanismo óptimo para asegurar una defensa adecuada y, por tanto, el pleno acceso a la justicia.³⁵

A la luz de lo anterior, resulta inconcuso que las modificaciones normativas introducidas a las leyes de Víctimas, y del Instituto de Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad**, por lo tanto, existía la obligación de consultarles directamente, de forma previa a la emisión de la norma.

Ello pues evidente que se trata de cambios legislativos que inciden en los derechos humanos de los pueblos y comunidades originarias que habitan en la entidad, ya que el propósito del legislador fue establecer las condiciones idóneas y necesarias para garantizar que los indígenas sean asistidos por defensores e intérpretes, para el ejercicio pleno del derecho de acceso a la justicia, dado que se reconoció que las personas pertenecientes a esos pueblos y comunidades enfrentan condiciones adversas para hacer valer sus derechos, debido principalmente al contexto de desigualdad en la que viven.

Así, es innegable que resultaba necesario e indispensable que el Congreso de la entidad realizara la consulta a los indicados pueblos y comunidades para conocer sus inquietudes particulares, y de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos, lo cual se torna aún más indispensable cuando se trata del establecimiento de las condiciones que harán posible el efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.

³⁴ *Cfr.* la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Cantú y Otra vs México, sentencia del 31 de agosto de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 185.

³⁵ Véase la sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo 54/2011, en sesión del 30 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, p. 74.

Toda vez que ha quedado plenamente acreditado que los cambios normativos sí afectan a los pueblos y comunidades indígenas y que, por ende, ello ameritaba la realización de una consulta en la materia, ahora corresponde corroborar si en efecto el legislador de la entidad cumplió con esa obligación.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que en el Dictamen legislativo de la Comisión de Desarrollo Indígena de la XVI Legislatura del Estado, relativo a la reforma de las leyes de Víctimas, y del Instituto de la Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, se expuso la necesidad de regular los ordenamientos de mérito para reforzar las medidas que deben implementarse para garantizar los derechos humanos de esos colectivos, sobre todo en cuanto a la garantía de acceso a la justicia, pues para ellos su ejercicio es más complejo, ya que persiste una fuerte carga discriminatoria que los coloca en una situación de doble vulnerabilidad³⁶.

Este Organismo Nacional reconoce el esfuerzo realizado por el legislador local de buscar promover, proteger y respetar los derechos de los pueblos y comunidades originarias, particularmente de acceso a la justicia, cuya preocupación por la problemática existente en dicho ámbito de la vida de ese sector y de crear soluciones para combatir esas desigualdades quedó evidenciada en la exposición de motivos y en el Dictamen de las reformas introducidas por el decreto impugnado.

No obstante, se insiste en que las medidas introducidas por el legislador involucran los derechos de esos segmentos poblacionales, lo que significa que el Congreso de la entidad se encontraba constitucionalmente obligado a realizar una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y con la finalidad de llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas, además de garantizar, como mínimo, que el procedimiento de consulta se lleve conforme a las etapas establecidas por ese Alto Tribunal a partir de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, a saber, que esos ejercicios consultivos tengan como mínimo, las siguientes fases: preconsultiva, informativa, de

³⁶ Cfr. Dictamen con minuta de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, y por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Quintana Roo, en materia de asesoría de las personas indígenas, visible en la página 114 del Diario de Debates de la sesión 22 del 3 de mayo de 2022, consultable en el siguiente enlace:

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/diariodedebates/DD-XVI-2022-5-3-859-sesion-no-22.pdf>

deliberación interna, de diálogo entre los representantes del Estado y de los pueblos y comunidades indígenas, y de decisión comunicación de resultados y entrega de dictamen.

De la revisión del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 242 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Víctimas y de la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, no se desprende que haya existido ningún tipo de acercamiento con los pueblos y comunidades originarios *ex profeso* para conocer sus opiniones, inquietudes y aportaciones sobre la medida legislativa de mérito.

Es decir, esta Comisión Nacional no tiene noticia de que se haya celebrado una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo, específicamente destinada a someter a consulta las medidas legislativas contenidas en el Decreto impugnado.

Consecuentemente, los pueblos y comunidades indígenas habitantes de Quintana Roo no tuvieron la oportunidad de analizar y discutir si las provisiones reformadas y adicionadas a las leyes ya referidas son las idóneas o adecuadas para hacer frente a los problemas que enfrentan para acceder a la justicia.

En esa tesitura, se reafirma que el legislador local inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya desarrollado, el cual le obligaba a llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de reformar esos ordenamientos, dado que concernía de forma especial a las personas indígenas que habitan en la entidad, al tratarse de una medida que efectivamente impacta en sus derechos, vida y entorno, lo que significa que su participación resultaba necesaria.

En consecuencia, el Congreso local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos en diversos cuerpos normativos y desarrollados por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía el deber de efectuarla, ya que la norma se traduce en una medida estatal susceptible de afectarles directamente.

De tal suerte que las modificaciones acaecidas a las leyes multirreferidas se relacionan estrechamente con los pueblos y comunidades indígenas, lo cual ameritaba la celebración de una consulta que, a pesar de ser obligatoria, no se llevó

a cabo. Por lo tanto, no hubo posibilidad de conocer los intereses, preocupaciones y propuestas de dichos conglomerados sociales que residen en el territorio quintanarroense para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legislativas, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

No se pierde de vista que si las medidas buscan establecer las instancias especializadas a fin de cumplir la obligación de asistencia y defensa adecuada a los pueblos y comunidades indígenas conforme a su especificidad cultural, y que ello podría considerarse benéfico, ello no es un obstáculo para impedirles ejercer su derecho a ser consultados, además de que se trata de una política legislativa que tendrá un impacto no sólo en el ejercicio de sus derechos, si no en otros aspectos de su vida.

Es necesario dejar en claro que las consultas en nuestro país deben realizarse y tomarse en serio por todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno, pues así se hace valer uno de los derechos instrumentales que tienen esos pueblos y comunidades para intervenir en la creación de políticas estatales que les afecten, lo cual a su vez, les permitirá hacer efectivos otros derechos humanos que tienen tutelados; por ende, resultaba fundamental que se garantizara su derecho a la consulta previa en el caso concreto.

Lo anterior ha sido sostenido categóricamente por este Organismo Nacional, cuando afirma que **es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas**, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la Recomendación General número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

*“... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos”.*³⁷

³⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Contrario a lo anterior, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a las reformas a la Ley de Víctimas y a la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, mediante Decreto 242 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 16 de junio de 2022, se desprende que **no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, teniendo la obligación de realizarla** de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

Es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en su artículo 2º, apartado A, último párrafo, las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que debe garantizarse la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar sus opiniones, necesidades, sugerencias y soluciones para llegar a un acuerdo con dichos sectores de la población que habitan en el territorio de la entidad.

En esos términos, se concluye que el proceso legislativo que culminó con la reforma a las leyes de Víctimas, y del Instituto de Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, por lo que debe declararse su invalidez.

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

Lo anterior, en virtud de que mediante el Decreto 242 se reformó el citado numeral con el objetivo de garantizar a las víctimas su derecho a una defensa efectiva, al establecer que cuando se trate de personas con una discapacidad auditiva, verbal o visual la Comisión Ejecutiva Estatal les designará un intérprete.

En ese entendido, es claro que la disposición está dirigida específicamente a garantizar el ejercicio efectivo de su derecho de acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los demás, por lo que las personas con discapacidad debían ser consultadas.

En este concepto de invalidez se desarrollarán las razones que sustentan la inconstitucionalidad e inconveniencia de la última parte del artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, reformada mediante el Decreto 242 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 16 de junio de 2022, ya que el Congreso local omitió consultar a las personas que viven con alguna discapacidad respecto de la medida legislativa que introdujo, pues en atención a su contenido y objeto, están dirigidas a ese colectivo e impactan directamente en el ejercicio de sus derechos humanos.

Lo anterior es así toda vez que la parte adicionada al artículo 134 de la ley impacta directamente en el ejercicio del derecho efectivo de acceso a la justicia de las personas con discapacidad, ya que está encaminada a llevar a cabo ajustes en los procedimientos jurisdiccionales en los que participen personas con discapacidad auditiva, verbal o visual.

Por lo tanto, el legislador quintanarroense estaba obligado a consultarles a fin de conocer sus necesidades, opiniones o propuestas, por lo que, al no llevar a cabo dicha actividad participativa, la norma adicionada mediante dicho Decreto deviene inconstitucional por incumplir el mandato previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad.

Con la finalidad de sostener la inconstitucionalidad alegada, en este concepto de invalidez se expondrá, primero, el parámetro nacional e internacional en materia de consulta a las personas con discapacidad; posteriormente, se precisarán los requisitos mínimos que requiere toda consulta, para finalmente sustentar que previo a la reforma a la norma impugnada, no hubo un ejercicio consultivo que cumpliera con las características exigidas en esta materia, en particular, con los

lineamientos fundamentales que han sido desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes relacionados con este derecho.

A. Parámetro en materia de consulta a las personas con discapacidad

La obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “Convención”), el cual establece lo siguiente:

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

Para desentrañar los alcances de la obligación convencional de consultar, es relevante atender al contexto en el cual surge y su importancia en el reconocimiento progresivo de los derechos de personas con discapacidad.

Conviene mencionar que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad históricamente excluido y marginado, lo cual las ha colocado en una situación de vulnerabilidad, en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso³⁸, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención.

Bajo ese contexto, el Estado mexicano fue uno de los primeros países en ratificar y comprometerse con el cumplimiento de dicho instrumento internacional y su Protocolo facultativo, mismos que entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”³⁹ para

³⁸ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³⁹ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada⁴⁰ establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

Esta disposición refleja la importancia de una participación activa de las personas con discapacidad para la defensa y reconocimiento de sus derechos, lo que materializa su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les atañen.

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención⁴¹ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional⁴² del orden jurídico mexicano,

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

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

(...).

⁴⁰ Artículo 4 Obligaciones generales

(...)

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

⁴¹ Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, (...)

⁴²Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p.

por mandato establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal,⁴³ en relación al diverso 133,⁴⁴ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

En relación con dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7⁴⁵, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.⁴⁶

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas,

202 “*DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.*”

⁴³ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

⁴⁴ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

⁴⁵ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

⁴⁶ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.⁴⁷

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.⁴⁸

Además, reafirmó que el artículo 4.3 de la Convención que nos ocupa también reconoce que se debe “*incluir a los niños y las niñas con discapacidad*” de forma sistemática en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas, a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a los mismos.

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.⁴⁹

Es así como el Comité hizo patente que la celebración de consultas estrechas y la colaboración activa con las personas con discapacidad es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. De ahí que, la consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

Sin embargo, para garantizar su efectividad, requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos

⁴⁷ *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

⁴⁸ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

⁴⁹ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Además, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.⁵⁰

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁵¹

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)⁵², además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

⁵⁰ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

⁵¹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, página. 10.

⁵² *Ibidem*, página 11.

Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

En suma, existen colmados argumentos para sostener que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se tendrá por satisfecho garantizando que, durante el procedimiento legislativo, se tome en cuenta la opinión de este sector por medio de sus representantes, aceptando esas propuestas y sugerencias e incluyéndolas en la norma correspondiente, toda vez que sólo de esa forma se podría considerar suficientemente motivada la norma en beneficio del grupo al que está dirigido.

B. Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad.

Tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas de manera previa a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Bajo esa línea argumentativa se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo quinto denominado “*La Legislación Nacional y la Convención*”, establece lo siguiente:

“Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia Convención.

También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”⁵³

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida doctrina jurisprudencial sobre los elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención, además de que en una multiplicidad de resoluciones ha evidenciado la necesidad e importancia de garantizar el derecho a que se consulte a ese sector de la población ante cualquier medida legislativa o administrativa que afecte su esfera jurídica.

El desarrollo acerca de los lineamientos mínimos que deben preverse en la celebración de ese tipo de consultas tuvo un significativo impulso tras la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, fallada en sesión del 21 de abril del 2020, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe contar, por lo menos, con las características siguientes:

- Previa, pública, abierta y regular.
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.
- Accesible.

⁵³ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

- Informada.
- Significativa.
- Con participación efectiva.
- Transparente.

El Pleno de ese Tribunal Supremo sostuvo que para que se cumpla el primero de los requisitos citados, es decir, que la **consulta sea previa, pública, abierta y regular**, es necesario que el órgano legislativo establezca reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

En cuanto al segundo requisito, en relación a que la **consulta debe ser estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad**, ese Alto Tribunal destacó que las personas con discapacidad no deben ser obligatoriamente representadas, sino que, en todo caso, es indispensable garantizar que cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños que forman parte de este grupo, así como a las organizaciones que representan a las personas con esta condición.

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

Aunado a ello, apuntó que el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del Congreso se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con

discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

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

Por otro lado, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que las consultas son **informadas** cuando a las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les informa de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

Por su parte, el requisito de **participación efectiva** se colma cuando abona a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

Finalmente, la consulta debe ser **transparente**, pues para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

El Tribunal Pleno puntualizó que esta obligación de consultar no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del

Estado mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

Sentadas esas bases, es dable afirmar que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.⁵⁴

Es por todo lo anterior como se colige que la consulta a las personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión se configura como un vicio formal con carácter invalidante del procedimiento parlamentario y, consecuentemente, del producto legislativo.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima relevante enfatizar que la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultadas sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismos no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé participación durante su elaboración.

C. Análisis del Decreto impugnado

⁵⁴ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021 entre otras.

Acotado el parámetro de control de la regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable, así como las características mínimas que ese Tribunal Constitucional ha determinado para la elaboración de consultas a las personas con discapacidad respecto de aquellas medidas legislativas que afectan e impactan en el ejercicio de sus derechos, ahora corresponde analizar si el Decreto reclamado respetó dicha garantía de participación a favor de ese sector.

Primero debe señalarse que mediante el Decreto impugnado se reformó el artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo a fin de garantizar el acceso a la justicia de las víctimas que hablen una lengua distinta a la del español o tengan una discapacidad auditiva, verbal o visual, pues se estableció que la Comisión Ejecutiva Estatal deberá nombrar un asesor jurídico a las víctimas, así como un intérprete o traductor lingüístico.

Dicha medida constituye un paso fundamental en la garantía de los derechos de las personas indígenas y de las personas con discapacidad que tengan la calidad de víctimas, ya que previo a la reforma no se establecían medidas destinadas a satisfacer sus necesidades particulares, que las dejaba en una situación de desventaja y vulnerabilidad.

En la especie, interesa a este apartado reclamar la invalidez de la porción normativa "*o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual*", ya que se trata de una disposición que se relaciona directamente con esos colectivos y que, por tal motivo, ameritaba la celebración de una consulta, ya que la finalidad perseguida por el Congreso local fue llevar a cabo ajustes en los procesos o procedimientos de cualquier naturaleza en los que intervengan las víctimas, para así garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad auditiva, verbal o visual.

En ese orden de ideas, es incuestionable que dicha norma está dirigida y relacionada con las personas que viven con alguna discapacidad, específicamente visual, verbal o auditiva, pues tiene la finalidad de garantizarles que sean asistidas por un intérprete que les permita entender y comunicarse en los procesos o procedimientos en los que sean parte en calidad de víctimas, y así garantizar su derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 13⁵⁵ de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵⁵ **Artículo 13 Acceso a la justicia**

Atento a lo anterior, este Organismo Nacional reconoce la labor del Congreso local por establecer disposiciones cuya finalidad es garantizar los derechos humanos de las personas que viven con alguna discapacidad, específicamente que les permitan acceder a la justicia en igualdad de condiciones que las demás personas a través del establecimiento de ajustes en el procedimiento y garantizar sus derechos en calidad de víctimas, para así consolidar el sistema jurídico con prerrogativas que atiendan de manera adecuada a cada uno de los sectores de la población.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional, las normas no son respetuosas del andamiaje constitucional de nuestro país en materia de discapacidad por las siguientes consideraciones.

En principio, las normas desconocen el universo de las necesidades que se derivan de las deficiencias con las que pueden vivir las personas, pues los ajustes propuestos por el congreso presuponen la atención exclusivamente a las necesidades de aquellas que vivan con discapacidad visual, verbal o auditiva, excluyendo a las que vivan con alguna discapacidad distinta y sin prever otros mecanismos de apoyo.

Además, esta Institución Autónoma advierte que dicho desconocimiento surge precisamente por la falta de consulta a ese sector de la población respecto de sus necesidades y los apoyos que requieren para el pleno ejercicio de sus derechos de manera autónoma.

Conforme a lo anterior, resulta pertinente denunciar únicamente el vicio formal en cuanto a su expedición, consistente en el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que la declaración de inconstitucionalidad de la disposición en combate, por vicios en el procedimiento legislativo, implicaría su expulsión del sistema jurídico local sin necesidad de entrar a su estudio material.

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

De tal suerte que los argumentos aquí establecidos están encaminados a demostrar que, toda vez que las disposiciones afectan los derechos de las personas con discapacidad, era obligatorio llevar a cabo el proceso de consulta a ese colectivo conforme a los lineamientos mínimos que exige el parámetro de regularidad constitucional para ese tipo de ejercicios, lo cual no fue realizado por el Congreso quintanarroense.

Para que la norma sea válida a la luz del parámetro de regularidad constitucional, no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de las personas con discapacidad, sino que es necesario analizar si durante las fases que componen el proceso legislativo correspondiente se cumplió con los requisitos sustentados por ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, y reiterados en precedentes posteriores, que ya fueron explicados en un apartado anterior.

En este punto se resalta que del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto 242 por el que se modificó el artículo 134 de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, **se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad**, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que interesaba directamente a ese grupo de la población.

De tal suerte que al omitir llevar a cabo la consulta a las personas con discapacidad en esa entidad, el contenido de la disposición no atiende a la perspectiva de ese sector de la población, pues al no permitirles su participación en la creación de la norma, la medida ahí plasmada parte de una perspectiva ajena a la realidad de las personas con discapacidad y de sus necesidades.

Lo anterior es así pues el legislador, desde su postura como creador de normas, estableció ciertas medidas que, a su juicio, son las necesarias y adecuadas para que las personas que viven con alguna discapacidad visual, verbal o auditiva puedan conocer fielmente toda la información del procedimiento en el que están involucradas y mantener una comunicación efectiva con las personas que interactúen con motivo de la relación procesal vía intérprete; empero, esto se traduce en un sistema asistencialista y paternalista, pues será el Estado quien decide cuáles son las medidas idóneas para lograr el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia y no las personas que viven con alguna discapacidad.

Aunado a lo anterior, este Organismo estima que el legislador local limitó los ajustes al procedimiento judicial únicamente a la asistencia de un intérprete sin mayores precisiones, y sin contemplar otros mecanismos de apoyo, lo cual no resulta acorde con el espíritu de la Convención de la materia respecto del derecho reconocido de acceso a la justicia, pues esta prerrogativa no se encuentra destinada a un determinado sector de la población que vive con alguna discapacidad específica, sino que será para todas las personas con esa condición, por lo que los ajustes deben atender a las necesidades de cada persona en atención a la deficiencia con la que vive, mediante los cuales pueda participar directa o indirectamente en todo el procedimiento judicial, ya sea como parte o como testigo⁵⁶.

Además, no debe perderse de vista que la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los lineamientos que ha definido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas con discapacidad constituyen un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.⁵⁷

Por consiguiente, pese a que pudieran parecer medidas idóneas y adecuadas para el ejercicio de su derecho efectivo de acceso a la justicia, lo cierto es que esa calificación le corresponder exclusivamente a las personas con discapacidad. De ahí la importancia de la consulta en la elaboración de leyes, pues serán ellas las directamente decidirán si las medidas son adecuadas y se adaptan a las necesidades de cada persona en función a la deficiencia con la que viven.

Por lo tanto, en virtud de que se omitió de forma total la participación de ese sector de la población, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de que la consulta sea previa, pública, abierta y regular, así como el diverso consistente en que fuese informada y permitiera la

⁵⁶ En sentido similar véase la acción de inconstitucionalidad 201/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

⁵⁷ Véase la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 291/2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, párrafo 78.

participación efectiva de los sujetos implicados, **pues no obra constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo** en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición del Decreto por el que se reformó la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo.

En tal virtud, **al no haberse celebrado una consulta a las personas interesadas, a las organizaciones que las conforman, ni a las que las representan** en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes referidos en el apartado anterior, **este Organismo Constitucional estima que la porción normativa “o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual”, contenida en la última parte del artículo 134 de la Ley referida, debe ser declarada inválida debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.**

Finalmente, esta Comisión Nacional manifiesta que es necesario que las autoridades estatales observen los derechos de las personas con discapacidad, sobre todo, el derecho que tienen a ser consultadas en las medidas que se relacionen con ellas directamente, pues la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, ya que se trata de una responsabilidad del Estado mexicano y que, por mandato del artículo 1º de la Norma Fundamental, es un derecho humano de rango constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, por lo que se solicita atentamente que de ser declarado inválido, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna. En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada, se debe presumir que me encuentro investida de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple del Decreto 242 por el que se modificaron la Ley de Víctimas y la Ley del Instituto de Defensoría Pública, ambas de Quintana Roo, publicado el 16 de junio del presente año en el medio oficial de difusión de esa entidad (Anexos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del Decreto impugnado.

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

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

