

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2017
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO
PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIOS: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ
COLABORADORA: ANA KARINA CASTOLO RODRÍGUEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 151/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de un decreto que modificó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley de Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El treinta de noviembre de dos mil diecisiete, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 534/2017, “por el que se modifica la Ley para la Protección de los derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán”, el cual fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. En suma, la comisión accionante hizo una impugnación general del decreto por ausencia de consulta indígena y, en particular, en caso de no prosperar tal petición, solicitó la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán.
2. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1º; 2 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la “Constitución Federal”); los artículos 6º y 7 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
3. **Conceptos de invalidez.** La comisión accionante expuso los siguientes razonamientos agrupados en dos conceptos de invalidez.
 - a) **PRIMERO. El Decreto impugnado vulnera el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio número 196 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.** Ello, pues si bien fue encomiable el esfuerzo que llevó a cabo el Congreso Local en busca de salvaguardar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que durante el proceso legislativo del decreto impugnado no se llevó a cabo la consulta sobre las modificaciones legislativas referidas (las cuales afectan directamente a las comunidades indígenas), actualizándose una violación grave al procedimiento legislativo.
 - b) La Constitución Federal establece, en su artículo 2º, que la Nación tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales se distinguen como comunidades que conforman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Por su parte, el artículo 6º del Convenio Número 169 de la OIT, ratificado por el Estado Mexicano el trece de agosto de mil novecientos noventa, establece la obligación del Estado de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular, a través de sus instituciones representativas en aquellos casos en los que se prevean medidas legislativas o administrativas, susceptibles de afectarles directamente.

- c) En ese sentido, se afirma que es el bloque de constitucionalidad mexicano garantiza y reconoce diversas obligaciones de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, de las cuales se encuentra el establecimiento de instituciones y realización de políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deben ser diseñadas conjuntamente con ellos. La consulta previa se erige como una garantía al alcance de las comunidades indígenas, por virtud de la cual se pretende alcanzar la plena participación de las comunidades en la toma de decisiones que sean susceptibles de entrañar una afectación a su seno cultural.
- d) Tal derecho ha sido reconocido internacionalmente en los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Cuestión que también ha sido analizada por esta Suprema Corte, la cual ha señalado que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación a consultar a las comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. Estudio que derivó en la tesis de rubro: **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES”**.
- e) Bajo el marco normativo expuesto, se aduce que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones sobre todas las cuestiones que afecten sus derechos e intereses. En ese sentido, a decir de la comisión accionante, el legislador de Yucatán –al excluir del proceso legislativo del Decreto, el cual regula derechos de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad– transgredió el derecho a la participación libre, previa e informada de las comunidades indígenas.
- f) Señala que las reformas y adiciones impugnadas son medidas legislativas de carácter medular en materia de comunidades indígenas, razón por la que la consulta resultaba de especial trascendencia e importancia. Agrega que las reformas expedidas a través del decreto realizan afectaciones a diversos derechos humanos constitucionalmente reconocidos, tales como la supresión del derecho previamente reconocido de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes que contaran con conocimiento de su cultura y de su lengua.
- g) Consecuentemente, la carencia de consulta previa tiene como consecuencias una serie de vulneraciones sustanciales a derechos constitucionalmente reconocidos, en virtud de que la emisión de modificaciones a leyes no satisface el requerimiento constitucional y convencional dada la materia que regula, su nivel de impacto y la población específicamente afectada.
- h) Al respecto, se explica que los estándares mínimos que debe de cumplir una consulta indígena son los siguientes: i) la consulta debe ser previa al acto, es decir, debe realizarse durante la fase de planificación del proyecto; ii) debe ser culturalmente informada, respetar costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de decisiones; iii) debe ser informada al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas para que sea comprensible y iv) de buena fe, la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización. Así, si no se presenta consulta en la fase de presentación ni en el desarrollo de proceso legislativo, es evidente que la omisión por parte de las autoridades modificadoras de la norma y demostrada la exclusión de las comunidades indígenas en las medidas legislativas que les afecta.
- i) Por otro lado, señala que este Tribunal Pleno ha sostenido que las legislaturas locales deben abrir periodos de consulta dentro de los procesos legislativos. Asimismo, se ha sostenido que el derecho a consulta previa se encuentra interrelacionado con el ejercicio y la salvaguarda de otros derechos inherentes a dichas comunidades, tales como el desarrollo sustentable, propiedad ancestral, identidad cultural. Por lo que la obligación del Estado de garantizar el derecho de consulta impacta directamente en el ejercicio de otros derechos. Cuestión que se reflejó en el estudio de la controversia constitucional 32/2012, resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce.
- j) Añade que en la diversa acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, se determinó invalidar la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, precisamente porque se violentó el derecho de consulta previa. Para arribar a tal determinación se sostuvo que la Ley regulaba aspectos directamente relacionados con los derechos político

electorales de los pueblos indígenas en Oaxaca y las formas en que eligen a sus representantes; esa normatividad afectaba directamente a los pueblos indígenas y por ende, la Legislatura local tenía la obligación de consultarles; con la emisión de la mencionada Ley se vulneró el artículo 2° constitucional en razón de que en el procedimiento legislativo no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos indígenas.

- k) Agrega que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en diversos precedentes que el presupuesto fundamental la obligación de consultar no sólo como cumplimiento constitucional o convencional sino como una garantía efectiva de participación de los pueblos y las comunidades. Incluso, ha sostenido que los alcances de la obligación de consulta es que se proporcione, acepte, brinde información y se genere comunicación entre las partes. A su vez, manifiesta que en el Informe del Relator Especial A/HRC/12/34/Add.6 del cinco de octubre de dos mil nueve, refirió que el derecho a la consulta previa no debe agotarse en un mero trámite formal sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación que debe responder al objetivo de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos. Así las cosas, la Comisión Nacional insiste en que hay una violación en el procedimiento al no haberse efectuado dicha consulta indígena, por lo que debe declararse inconstitucional el decreto cuestionado.
- l) Aunado a lo anterior, la comisión accionante destaca que la Segunda Sala ha ideado un concepto de impacto significativo para la valoración de la consulta indígena, al resolver los amparos en revisión 198/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015, en los que determinó que tratándose de garantía en materia de consulta indígena, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto estatal impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida o entorno. En ese tenor, se argumenta que en el caso también estamos en presencia de dicho supuesto, pues existe ausencia de consulta en un aspecto con impacto significativo en tanto que el derecho a que los intérpretes tengan conocimiento de la cultura de las personas que asistan se traduce en un reconocimiento de la especificidad cultural de los pueblos y del derecho al acceso pleno a la justicia, así como expresamente lo prevé la Norma Fundamental en su artículo 2°.
- m) Por último, se enfatiza que el derecho a la consulta previa está relacionado con el derecho a la identidad cultural en la medida en que la cultura puede resultar afectada por las decisiones que se tomen sin participación.
- n) **SEGUNDO. La modificación al artículo 7°, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, viola su derecho a ser asistidos por intérpretes que tengan conocimiento de su cultura y transgrede su derecho de acceso pleno a la justicia, así como el principio de progresividad y no regresividad.** En primer lugar, la Comisión Nacional sostiene que el artículo 17 constitucional reconoce el derecho de acceso a la justicia de manera general, del cual se desprende que toda persona tiene el derecho a que se le administre justicia por tribunales expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijan las leyes.
- o) Por otro lado, señala que el texto constitucional federal señala que el país tiene una composición pluricultural, enfatiza el derecho de las comunidades indígenas a su diferencia cultural, así como el derecho a que las personas que pertenecen a comunidades indígenas gocen del acceso pleno a la jurisdicción del Estado. Ello implica que se tomen en cuenta las costumbres y especificidades culturales en todos los juicios y procedimientos.
- p) Así, la Constitución Federal garantiza expresamente que las personas indígenas, sujetas a cualquier proceso o procedimiento, deben ser asistidas por una persona que conozca su lengua y cultura; esto es así en virtud de que el derecho a la defensa adecuada implica que toda persona a la que se le impute la comisión de un delito tenga a su alcance los medios necesarios, materiales o técnicos, para implementar una adecuada estrategia de defensa. Por tanto, tratándose de comunidades indígenas, la asistencia de un defensor junto con la de un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura.
- q) Precisa que si bien la lengua es una característica cultural, ésta no abarca la noción completa de cultura pues la noción de cultura se compone por creencias, valores, costumbres, normas y prácticas religiosas. Bajo ese contexto, cobra sentido que el intérprete y no el defensor cumpla con ambos requisitos de conocimiento.

- r) Agrega que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el Caso Tiu Tojin Vs. Guatemala, en el que se señaló que para garantizar el acceso a la justicia de los miembros del pueblo indígena Maya y que la investigación de los hechos se realice con la debida diligencia, sin obstáculos y sin discriminación, el Estado debe asegurar que aquellos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales iniciados, facilitándoles intérpretes u otros medios eficaces para tal fin. Además, refiere que en el Caso Fernández Ortega y otros Vs. México se evidenció que el Estado incumplió con su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia pues la señora del caso no contó con un intérprete a fin de presentar su denuncia y tampoco recibió en su idioma información sobre las actuaciones derivadas de su denuncia.
 - s) En consecuencia, aplicando todo lo anterior al caso concreto, la Comisión Nacional argumenta que el hecho de que el legislador local estableciera de manera restringida que los interpretes que asistan, ante los órganos de procuración e impartición de justicia en el Estado de Yucatán, a las personas de cultura maya, sin el conocimiento de la misma y sólo de su lengua, se traduce en una vulneración del derecho de acceso pleno a la justicia de las personas indígenas por verse imposibilitados para obtener una defensa adecuada.
 - t) Insiste que el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, antes de la modificación que se impugna, señalaba que el personal de los órganos encargados de procuración e impartición de justicia debían tener conocimiento de la cultura maya y de su lengua, lo que brindaba una mayor protección a los integrantes de estas comunidades. Sin embargo, la reforma al precepto se constituye como un incumplimiento de la obligación impuesta al legislador de abstenerse de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento se reconoció.
 - u) Finalmente, respecto a los efectos, se solicita que esta Suprema Corte que, en caso de se considere inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia.
4. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **151/2017**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
5. El primero de diciembre de dos mil diecisiete, el Ministro Instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Yucatán para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo; asimismo requirió al Poder Legislativo de Yucatán a enviar copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado y, a su vez, requirió al Poder Ejecutivo a exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Por último, ordenó dar vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente.
6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.
7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** A través de escrito recibido el quince de enero de dos mil dieciocho, el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Yucatán dio contestación a la demanda y expresó los siguientes razonamientos:
- a) Es cierto el acto impugnado que se le atribuyó, toda vez que se sancionó y ordenó la publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 534/2017 impugnado. No obstante, enfatizó que el procedimiento se ajustó a las disposiciones legales aplicables ya que, con fundamento en los artículos 38, 55, fracción II y 60 de la Constitución local, al no recibir observaciones sobre el procedimiento legislativo, se sancionó y publicó, previo refrendo del Secretario General de Gobierno.
 - b) A su juicio, conforme a los artículos antes mencionados, el Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán tiene la facultad reglamentaria para realizar el acto impugnado. Por ello, no se vulneran los artículos 1, 2 y 133 de la Constitución Federal, tampoco los artículos 6 y 7 del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

- c) Por su parte, sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, pues el Gobernador del Estado de Yucatán se limitó a actuar conforme a la facultad reglamentaria prevista en la normatividad local correspondiente.
 - d) Por otro lado, señala que los conceptos de invalidez de la Comisión actora son infundados. En principio, aduce que los actos legislativos que culminaron con la expedición del Decreto número 534/2017 se encuentra debidamente fundado y motivado, en virtud de que el Congreso del Estado de Yucatán actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Propia Constitución del Estado de Yucatán le confiere por ser la autoridad competente para legislar sobre los ramos que son competencia del Estado, así como reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidiera así como participar en las reformas a la Constitución.
 - e) Por otro lado, en cumplimiento el requerimiento realizado al Poder Ejecutivo, adjuntó el original del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, en el que consta la publicación del Decreto número 534/2017 impugnado.
8. **Informe del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo de la Entidad, a través del Presidente de la Diputación Permanente del H. Congreso del Estado de Yucatán, por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho, rindió informe argumentando lo que se detalla en seguida.
- a) Como cuestión preliminar, sostuvo que el cinco de julio de dos mil diecisiete, se presentó al Congreso del Estado la iniciativa del decreto impugnado, signada por el representante de la Fracción Legislativa del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura. El diecinueve de septiembre siguiente se turnó a la Comisión Permanente para el Respeto y Preservación de la Cultura Maya para su estudio, análisis y dictamen. En sesión de tres de octubre de dos mil diecisiete se analizó la iniciativa en la citada Comisión. Finalmente, el catorce de octubre siguiente, la Comisión aprobó por unanimidad el proyecto de dictamen por el que se modificó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán. Consecuentemente, el veinte de octubre de dos mil diecisiete, fue sometido a votación y aprobado en el Pleno del Congreso mediante Decreto 534/2016, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.
 - b) Relatado lo anterior, se sostuvo que las modificaciones realizadas fueron para garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. La intención del legislador no fue coartar ningún derecho, sino reconocerlos en la norma local, fortaleciendo la protección de los derechos de las comunidades mayas a través de la difusión de sus tradiciones, usos, costumbres y su lengua. Se aclaró que dentro de las modificaciones se encuentra el reconocimiento de los intérpretes certificados por las autoridades competentes, en los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, con la finalidad de garantizar a las comunidades indígenas mayas un acceso a la justicia en igualdad de condiciones.
 - c) A su vez, se adujo que, mediante las modificaciones, se buscó fortalecer la figura de los jueces mayas, estableciendo nuevos requisitos para su elección así como contar con el apoyo del Instituto Electoral de Participación Ciudadana.
 - d) En suma, se argumenta que no existe afectación, injerencia o restricción sobre un derecho, ni afectación negativa y significativa sino que se brinda mayor certeza jurídica para las personas que pertenecen a las comunidades indígenas.
 - e) Por otro lado, sostiene que es falso que el artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán es inconstitucional. Ello, pues la modificación se realizó para el efecto de que los órganos encargados de la procuración así como de impartición de justicia cuenten con intérpretes certificados por las autoridades competentes, garantizando a los indígenas mayas de Yucatán el acceso a la justicia, en igualdad de condiciones que las personas no indígenas. Al respecto, se enfatiza que el legislador yucateco reconoció la composición de la población local y estableció la obligación de que los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia cuenten con intérpretes que no sólo conozcan la lengua maya sino que se encuentren debidamente certificados en aras de mayor atención y protección para la comunidad indígena del Estado de Yucatán.
 - f) Bajo lo antes expuesto, sostiene que es improcedente lo sostenido por la Comisión accionante en virtud de que el Congreso estatal reguló conforme a derecho la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambas del Estado de Yucatán.

9. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** El doce de febrero de dos mil dieciocho, el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República presentó un escrito, ante la falta del titular de la institución, en el que compareció al medio de control de constitucionalidad. En el mismo, señaló antecedentes de la presente acción de inconstitucionalidad, se pronunció respecto a la competencia, legitimación, oportunidad del medio, y esgrimió diversas consideraciones sobre los conceptos de invalidez.
10. En síntesis, una vez desarrollado el marco constitucional y convencional de referencia en relación con la consulta indígena, sostuvo que de un análisis minucioso del proceso legislativo que dio origen al Decreto 534/2017 no se desprende que en alguna de las etapas de la elaboración o planificación del proyecto propuesto se haya respetado el derecho fundamental de consulta inherente a las comunidades y pueblos indígenas. Por ello, estima que el concepto de invalidez relativo al incumplimiento de la consulta previa debe calificarse como **fundado**, ya que dicho órgano legislativo vulneró el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultados.
11. Por su parte, respecto al segundo concepto de invalidez, tras desarrollar el marco constitucional, jurisprudencial y convencional que consideró aplicables al caso a estudio, concluyó que la porción normativa resulta contraria al principio de progresividad pues el Estado mexicano está obligado a adoptar medidas internas que permitan la progresividad efectiva de los derechos, lo cual se traduce en que las modificaciones deberían otorgar una mayor protección a las comunidades indígenas; sin embargo, la norma eliminó la exigencia de que los intérpretes de los órganos encargados de procurar e impartir justicia que asistan a las personas que pertenecen a la comunidad maya deban tener conocimiento de su cultura además de su lengua, lo que evidencia que es regresiva puesto que desconoce el avance o modificaciones favorables a favor de las comunidades indígenas. En consecuencia, solicita al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se considere fundado el concepto de invalidez alegado y se declare la invalidez de la norma objeto de control constitucional.
12. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de trece de febrero de dos mil dieciocho, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y un decreto que modifica diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambas del Estado de Yucatán.

III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

14. Haciendo un análisis de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Suprema Corte considera que **la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional** del *“Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete”*. Primero, en un aspecto general por una petición de violación al procedimiento legislativo y, segundo, en caso de no proceder dicha petición, por lo que hace únicamente a la reforma al artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán.
15. Para mayor claridad, se transcribe el texto íntegro del decreto legislativo:

Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán

Rolando Rodrigo Zapata Bello, gobernador del estado de Yucatán, con fundamento en los artículos 38, 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; y 14, fracciones VII y IX, del Código de la Administración Pública de Yucatán, a sus habitantes hago saber que el H. Congreso del Estado de Yucatán se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

“EL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, CONFORME A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 29 Y 30 FRACCIÓN V DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 18 Y 34 FRACCIÓN XIII DE LA LEY DE GOBIERNO DEL PODER LEGISLATIVO, 117 Y 118 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE GOBIERNO DEL PODER LEGISLATIVO, TODOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, EMITE EL SIGUIENTE,

DECRETO:

Por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

Artículo primero. Se reforma el artículo 7; se reforma la fracción I del artículo 11; se reforma la fracción I del artículo 12; se reforma el artículo 13; se reforman las fracciones VIII y XI del artículo 14; se reforma la fracción VIII y se adiciona una fracción, recorriéndose en su numeración actual para pasar a ser la IX al artículo 16; se reforma el artículo 17; se reforman las fracciones VI y IX del artículo 18; y se reforma el artículo 20; todos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del estado de Yucatán, para quedar como sigue:

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

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

II. Elaborar, con el apoyo de las autoridades responsables del desarrollo y la protección de los pueblos indígenas y de los organismos en materia de protección de los derechos humanos, protocolos de actuación para que los hablantes de la lengua maya accedan oportuna y eficazmente a los intérpretes que se refiere el párrafo anterior.

III. Emitir disposiciones necesarias para facilitar el acceso oportuno a la justicia a los indígenas mayas que determinen resolver sus conflictos por la vía jurisdiccional.

Artículo 11.-...

I.- Preservación y fortalecimiento de la Cultura Maya;

II.- a la V.- ...

Artículo 12.- ...

I.- Asegurar la permanencia, difusión y enriquecimiento de las características, tradiciones, usos, costumbres y la Lengua Maya de las comunidades;

II.- a la V.- ...

Artículo 13.- Las autoridades estatales y municipales del Estado deberán incluir en sus programas operativos anuales, los mecanismos y actividades que se requieran para dar cumplimiento a los principios señalados en los artículos 11 y 12 de esta Ley e incluir en sus informes de actividades las acciones, medidas y avances en este tema.

Artículo 14.- ...

I.- a la VII.- ...

VIII.- Promover, la preservación y protección de la medicina tradicional maya, para la cual procurará en coordinación con los municipios, la habilitación de espacios adecuados para que los médicos tradicionales realicen su labor en las mejores condiciones posibles;

XII.- a la XVI.- ...

...

Artículo 16.- ...

I.- a la VII.- ...

VIII.- Promover el respeto de los derechos de la diversidad sexual entre los integrantes de la comunidad maya, y

IX.- Las demás que señale esta Ley, su Reglamento, y otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Artículo 17.- El Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán, en su carácter de organismo especializado en materia indígena, deberá coordinarse con autoridades estatales y municipales para asegurar la aplicación de esta Ley y su Reglamento, y que se cuente con el personal debidamente calificado y certificado para la atención de los integrantes de la comunidad maya.

Artículo 18.- ...

I.- a la V.- ...

VI.- Impulsar la creación de programas de capacitación para formar y acreditar intérpretes y traductores de la Lengua Maya, así como coadyuvar con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado para la enseñanza de la lengua maya en todo el Estado;

VII.- a la VIII.- ...

IX.- Brindar apoyo técnico a la autoridad municipal o cualquier otro que lo requiera y cuando lo soliciten, suscribir convenios de coordinación para la realización de acciones conjuntas encaminadas a lograr los objetivos de esta Ley y su Reglamento;

X.- y XI.- ...

Artículo 20.- La elaboración, mantenimiento y actualización del Registro Estatal de Comunidades Mayas en el Estado, estará a cargo del Instituto en coordinación con las autoridades municipales, ejidales y comunitarias correspondientes.

Asimismo para tal fin el instituto podrá suscribir convenios con institutos de educación superior y de investigación para apoyar en los trabajos que se requieran para todo lo relacionado con Registro Estatal de Comunidades Mayas.

El instituto verificará que anualmente se actualice los datos de dicho registro.

Artículo segundo. Se reforma la fracción IV y se adiciona la fracción VI del artículo 6; se reforma la fracción I y se adiciona la fracción VIII del artículo 8; se reforman los artículos 9 y 10; se reforma la fracción V y se adiciona una fracción VI al artículo 11; se adiciona el artículo 13 Bis; se reforman los artículos 14 y 15, y el párrafo tercero del artículo 17; todos de la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

...

I. a la III. ...

IV. Brindar capacitación constante a los jueces mayas para lo cual podrá coordinarse con las instancias de justicia que considere.

V. ...

VI. Difundir en todas las comunidades mayas la presente ley, así como dar a conocer los derechos con los que cuentan e incentivar el uso del Sistema.

Artículo 8. ...

...

I. Tener la nacionalidad mexicana y tener la calidad de ciudadano yucateco.

II. a la VII. ...

VIII. Saber leer y escribir.

Artículo 9. Procedimiento de elección

Las comunidades mayas, con base en su autonomía reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elegirán a sus jueces mayas en la forma y términos que las mismas determinen de conformidad con sus usos, costumbres y tradiciones, para lo cual, de estimarlo necesario, podrán solicitar el apoyo técnico del instituto, del ayuntamiento respectivo o del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

Artículo 10. Constancia de validez

Una vez concluido el procedimiento de elección del juez maya, en los términos del artículo anterior y en cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley, el instituto expedirá a la persona electa, una constancia de validez que lo acreditará como juez maya de la comunidad que lo eligió entrando en funciones de manera inmediata.

El instituto podrá otorgar a los jueces maya los apoyos materiales para el correcto desarrollo de su actividad.

Artículo 11. ...

...

I. a la IV. ...

V. Bitácora de actividades y capacitaciones que tenga el juez maya.

VI. Los demás que el Instituto considere necesarios para el desempeño de las atribuciones que le confiere esta Ley.

Artículo 13 Bis. Remisión a otras autoridades

Cuando el juez maya tenga conocimiento de algún hecho que supere la esfera de su competencia, podrá ponerlo en conocimiento de las autoridades correspondientes para la pronta atención del afectado.

Artículo 14. Acceso al procedimiento de justicia ante el juez maya

Podrán acceder al procedimiento de justicia ante el juez maya, los integrantes de la propia comunidad maya que así lo deseen, así como también otras personas que no pertenezcan a la comunidad maya, pero que decidan someterse a la competencia de los jueces mayas, siempre y cuando tengan algún conflicto de los señalados en el artículo 13 de esta ley con algún integrante de la comunidad maya.

Artículo 15. Validez de las resoluciones.

Desde el momento en que las partes se sometan a la jurisdicción del juez maya, las resoluciones que este emita serán válidas ante cualquier instancia.

Para tal efecto el juez maya podrá expedir constancia de la resolución a alguna de las partes, cuando así lo solicite.

Artículo 17. ...

...

...

Si aun así, las partes no llegan a un acuerdo satisfactorio, el juez maya las invitará a someterse al procedimiento arbitral. Una vez aceptado dicho procedimiento por ambas partes, este tendrá el carácter de obligatorio hasta su resolución, por lo que el juez maya tendrá que emitir el laudo a conciencia y verdad sabida, y el asunto tendrá el carácter de cosa juzgada.

Artículos transitorios

Primero. Entrada en vigor

El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el diario oficial del estado.

Segundo. Obligación normativa

El gobernador deberá adecuar el Reglamento de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán en un plazo de ciento ochenta días naturales, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto.

DADO EN LA SEDE DEL RECINTO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CIUDAD DE MÉRIDA, YUCATÁN, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE. PRESIDENTE DIPUTADO MARCO ALONSO VELA REYES.- SECRETARIO DIPUTADO MANUEL ARMANDO DÍAZ SÚAREZ.- SECRETARIO DIPUTADO JESÚS ADRIÁN QUINTAL IC.- RUBRICAS.”

Y, por tanto, mando se imprima, publique y circule para su conocimiento y debido cumplimiento.

Se expide este decreto en la sede del Poder Ejecutivo, en Mérida, a 24 de octubre de 2017.

16. Como se desprende, el decreto tiene como objeto reformar diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia del Estado de Yucatán, dividiéndose en artículos: el primero incorpora modificaciones a los artículos 7; 11, fracción I; 12, fracción I; 13; 14, fracciones VIII y IX; 16, fracción VIII y adición fracción IX; 17; 18, fracciones VI y IX; y 20, todos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya; el artículo segundo señala las reformas a los artículos 6, fracción IV y adición a la fracción VI; 8, fracción I y adición la fracción VIII; 9; 10; 11, reforma a la fracción V y adición a la fracción VI; adición del artículo 13 Bis; 14; 15 y 17, párrafo tercero de la Ley de Justicia Maya del Estado de Yucatán. En los artículos transitorios se estableció que la entrada en vigor a partir del día siguiente al de su publicación y la obligación del Gobernador del Estado de adecuar el Reglamento de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya de la entidad en un plazo de ciento ochenta días contado a partir de la entrada en vigor del decreto.
17. Consecuentemente, como se señaló en párrafos previos, el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice, por un lado, el Decreto 534/2017 en su totalidad, únicamente por vicios en el procedimiento y, por otro lado, de no proceder dicha petición, se examine de forma específica sólo la regularidad constitucional de la reforma al artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán que se llevó a cabo mediante dicho decreto.

IV. OPORTUNIDAD

18. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto a su vez de un nuevo acto legislativo².

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

² Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P.J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de rubro y texto: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto

19. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate el Decreto 534/2017, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el martes treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete (que contiene modificaciones a dos leyes de dicha entidad federativa), y dado que el plazo para cuestionarlo corrió del primero de noviembre de dos mil diecisiete al treinta de noviembre siguiente, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos justamente presentó la demanda en la Oficina de Certificación y Correspondencia el treinta de noviembre de dos mil diecisiete.

V. LEGITIMACIÓN

20. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal³, actuando a través de su legítimo representante.
21. Al respecto, en el asunto que nos ocupa, la Comisión Nacional impugnó el Decreto 534/2017, que contiene modificaciones a dos leyes del Estado de Yucatán; por su parte, dicho escrito fue interpuesto por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprendía del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su reglamento Interno⁵, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde justamente a su Presidente.
22. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables.
24. El Poder Ejecutivo sostiene que la acción es improcedente pues el Gobernador del Estado de Yucatán únicamente actuó conforme a lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, de la Constitución local y 14, fracción VII del Código de la Administración Pública de Yucatán. Este Tribunal Pleno advierte que tal planteamiento debe desestimarse de conformidad con la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**⁶.
25. Por otro lado, el Poder Ejecutivo también indicó genéricamente que debía declararse la improcedencia del asunto, toda vez que el Decreto impugnado no es violatorio de los artículos 1º, 2 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 y 7 del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como el 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Frente a ello, este Tribunal Pleno advierte

legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad”.

³ **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [...]”.

⁴ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

⁵ **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.

⁶ Tesis P/J. 38/2010 (Novena Época), publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril 2010, p. 1419.

que debe ser desestimada la causal de improcedencia, en virtud de que involucra cuestiones íntimamente relacionadas con el estudio de fondo. Cobra relevancia para sostener lo anterior la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**⁷.

26. Una vez desestimadas las causales de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo y sin advertir ningún impedimento procesal para el análisis del fondo de la acción, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante.

VII. ESTUDIO DE FONDO

27. En el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional accionante señaló que el Decreto 534/2017, que reformó diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, vulnera el derecho de consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas puesto que en el proceso legislativo se omitió realizar consulta a las comunidades Mayas que se verían directamente afectadas por las modificaciones legales.
28. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es **fundado**. De un análisis del procedimiento legislativo que dio pie al referido decreto, no se advierte la celebración de una consulta indígena, a la cual estaba obligada el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad. Para explicar esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero se explicará el parámetro de regularidad aplicable y los precedentes relacionados con la consulta indígena (A) y, en el segundo, se aplicará dicho parámetro al caso concreto (B).

A

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas

29. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación del artículo 2 de la Constitución Federal y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.
30. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, teniendo como los ejemplos más recientes, lo fallado en las **acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**⁸ y **15/2017 y sus acumuladas**⁹. En el primer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente, se decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.
31. En ese sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de texto siguiente:

⁷ Tesis **P.J.J. 36/2004**, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 865.

⁸ Resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹ Resuelto el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

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

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.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

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

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

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.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

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

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

32. Sobre esta norma, tal como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el Presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

“A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larraínzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-."

33. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar¹⁰ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

Documento 2

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

[...]

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

[...]

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

[...]

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las

¹⁰ Fuente: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html>

características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.”

34. Lo anterior también se hizo evidente en lo fallado en la controversia constitucional 32/2012, en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2° constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Así, en el citado precedente, se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año), el cual en lo que interesa, prevé.

Artículo 6

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

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

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

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

“Artículo 7

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

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

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

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

35. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes expuestos anteriormente, este Tribunal Pleno ha llegado reiteradamente a la conclusión que, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1° y 2 de la Constitución¹¹ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente¹².
36. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2° constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas 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. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.
37. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
38. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2° constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2° constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
39. De esta forma, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:
- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
 - **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
 - **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria
 - **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que

¹¹ Tesis P./J. 20/2014 de 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", emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página: 202

¹² Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.

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.

40. Debe señalarse, como también se ha destacado en otros precedentes (en particular, en lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas), que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

B

Aplicación al caso concreto

41. Una vez precisado lo anterior, se procede a analizar si en el proceso legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida.
42. En primer lugar, se abordarán las modificaciones y adiciones realizadas a la **Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán**. Esta legislación es de orden público e interés general y tiene por objeto reconocer la aplicación de las propias formas de solución de conflictos internos que realice la comunidad maya y establecer las bases para garantizar a los indígenas mayas del Estado sus derechos, así como el acceso a la justicia, en igualdad de condiciones que las personas no indígenas de conformidad con lo establecido en la Constitución Federal.
43. Con el decreto impugnado, se realizó lo que sigue. En el artículo 7 se agregó, entre otras cuestiones, que los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia deberán contar con intérpretes certificados por las autoridades competentes en la materia del conocimiento de la lengua maya con el fin de garantizar un efectivo acceso a la justicia. En el diverso artículo 11 se incluyó como principio rector para la protección de las comunidades mayas el fortalecimiento de la Cultura Maya (antes sólo se decía preservación de la cultura maya). A su vez, en el artículo 12 se dispuso que los principios rectores tendrán como objetivo, entre otros, asegurar la permanencia, difusión y enriquecimiento de las características, tradiciones, usos, costumbres y la lengua maya (antes no se preveía la obligación de asegurar la difusión).
44. Adicionalmente, al reformar el artículo 13, se añadió la obligación de que las autoridades estatales y municipales del Estado debían incluir en sus programas operativos anuales, los mecanismos y actividades que se requieran para dar cumplimiento a los principios señalados en los artículos 11 y 12 de la Ley en estudio. Al reformar las fracciones VIII y XI del artículo 14, se incorporó como atribuciones del Poder Ejecutivo, promover el rescate y conservación de la lengua maya, tradiciones, costumbres y demás aspectos relacionados con su entorno cultural, así como la preservación y protección de la medicina tradicional maya. Por su parte, con el cambio al artículo 16 se añadió una nueva obligación a los ayuntamientos consistente en promover el respeto de los derechos de la diversidad sexual entre los integrantes de la comunidad maya, así como todas aquellas que disponga la Ley, su reglamento y otras disposiciones legales aplicables.
45. En cuanto a las atribuciones del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán que prevé la aludida ley, con la reforma impugnada se modificó el artículo 17 y las fracciones VI y IX del artículo 18, para efectos de aclarar que deberá contarse con personal calificado y certificado para la atención de los integrantes de la comunidad maya, así como para especificarse que el Instituto deberá coadyuvarse con la Secretaría de Educación Pública Estatal para la enseñanza de la lengua maya y suscribir convenios de coordinación para la realización de acciones conjuntas con otras autoridades. De igual manera, en torno al artículo 20, con la reforma se dispuso que el Instituto para el mantenimiento y actualización del Registro Estatal de Comunidades Mayas podrá suscribir convenios con institutos de educación superior y de investigación para todo lo relacionado con dicho registro.

46. Por lo que hace a la **Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán**, se advierte que con la reforma a la fracción IV y la adición de una fracción VI al artículo 6, se dijo que la capacitación de los jueces mayas deberá ser constante y que el Instituto deberá difundir en todas las comunidades mayas los derechos con los que cuentan e incentivar el uso del sistema maya. Adicionalmente, al reformar los artículos 8 y 9, se incorporaron nuevos requisitos para ser electos como jueces mayas (saber leer y escribir) y se aclaró que para el procedimiento de elección podrá solicitarse apoyo técnico al Instituto Electoral del Estado.
47. A su vez, con el cambio en los artículos 10 y 11, fracción V, se impuso que la función como juez maya iniciará de inmediato una vez expedida la constancia de validez de dicha elección y se incorporó como un nuevo supuesto del Registro de Jueces Mayas en el Estado, que se incluya la bitácora de actividades y capacitaciones de los jueces mayas.
48. Respecto al acceso al procedimiento de justicia ante el juez maya, con la modificación al artículo 14, se dispuso que podrán acceder a ser juez maya los integrantes de la comunidad maya, así como personas que no pertenezcan a la comunidad pero que decidan someterse a la competencia de los jueces mayas. Por último, con las reformas a los artículos 15 y 17, se incluyó como una de las facultades obligatorias de los jueces mayas expedir constancias de las resoluciones que emitan a alguna de las partes cuando lo soliciten, así como que se aclaró que para proceder al procedimiento arbitral tras la audiencia inicial, dicho procedimiento deberá ser aceptado por ambas partes.
49. Lo explicado anteriormente se ve reflejado en el siguiente cuadro comparativo entre los preceptos antes y después de sus reformas:

Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán

Antes del decreto impugnado	Después del decreto impugnado
Artículo 7.- Los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia en el Estado, en las regiones donde hayan comunidades con jueces mayas, deberán contar con personal que tenga conocimientos de la Cultura Maya y que hable la Lengua Maya, además de emitir disposiciones necesarias para facilitar el acceso oportuno a la justicia a los indígenas mayas que determinen resolver sus conflictos por la vía jurisdiccional.	Artículo 7.- Los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia en el estado deberán: I. Contar en las regiones en las que tengan sede, con personal que tenga conocimientos de la lengua maya y con intérpretes certificados por las autoridades competentes en materia de conocimiento de la lengua maya en los ámbitos de procuración y administración de justicia. II. Elaborar, con el apoyo de las autoridades responsables del desarrollo y la protección de los pueblos indígenas y de los organismos en materia de protección de los derechos humanos, protocolos de actuación para que los hablantes de la lengua maya accedan oportuna y eficazmente a los intérpretes (sic) que se refiere el párrafo anterior. III. Emitir disposiciones necesarias para facilitar el acceso oportuno a la justicia a los indígenas mayas que determinen resolver sus conflictos por la vía jurisdiccional.
Artículo 11.- Son principios rectores para la protección de los derechos de las personas de las comunidades mayas, los siguientes: I.- Preservación de la Cultura Maya; [...]	Artículo 11.- Son principios rectores para la protección de los derechos de las personas de las comunidades mayas, los siguientes: I.- Preservación y fortalecimiento de la Cultura Maya; [...]
Artículo 12.- Los principios señalados en el artículo anterior, para los efectos de esta Ley y su Reglamento, estarán encaminados a: I.- Asegurar la permanencia y enriquecimiento de las características, tradiciones, usos, costumbres y la Lengua Maya de las comunidades; [...]	Artículo 12.- Los principios señalados en el artículo anterior, para los efectos de esta Ley y su Reglamento, estarán encaminados a: I.- Asegurar la permanencia, difusión y enriquecimiento de las características, tradiciones, usos, costumbres y la Lengua Maya de las comunidades; [...].

Antes del decreto impugnado	Después del decreto impugnado
Artículo 13.- Las autoridades estatales y municipales del Estado deberán incluir en sus programas operativos anuales, los mecanismos y actividades que se requieran para dar cumplimiento a los principios señalados en los artículos 11 y 12 de esta Ley.	Artículo 13.- Las autoridades estatales y municipales del Estado deberán incluir en sus programas operativos anuales, los mecanismos y actividades que se requieran para dar cumplimiento a los principios señalados en los artículos 11 y 12 de esta Ley e incluir en sus informes de actividades las acciones, medidas y avances en este tema.
Artículo 14.- Corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, en el ámbito de su competencia: [...] VIII.- Promover el rescate y conservación de la Lengua Maya, tradiciones, costumbres y demás aspectos relacionados con su entorno cultural; [...] XI.- Promover la preservación y protección de la medicina tradicional maya; [...]	Artículo 14.- Corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, en el ámbito de su competencia: [...] VIII.- Promover, en todos los municipios del estado, el rescate, conservación y aprendizaje de la lengua maya, así como también de las tradiciones, costumbres y demás aspectos relacionados con su entorno cultural; [...] XI.- Promover la preservación y protección de la medicina tradicional maya, para la cual procurará en coordinación con los municipios, la habilitación de espacios adecuados para que los médicos tradicionales realicen su labor en las mejores condiciones posibles; [...].
Artículo 16.- Para los efectos de esta Ley y en los casos previstos en la misma, los ayuntamientos deberán: [...] VIII.- Las demás que señale esta Ley, su Reglamento, y otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.	Artículo 16.- Para los efectos de esta Ley y en los casos previstos en la misma, los ayuntamientos deberán: [...] VIII.- Promover el respeto de los derechos de la diversidad sexual entre los integrantes de la comunidad maya, y IX.- Las demás que señale esta Ley, su Reglamento, y otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
Artículo 17.- El Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán, en su carácter de organismo especializado en materia indígena, deberá coordinarse con autoridades estatales y municipales para asegurar la aplicación de esta Ley y su Reglamento.	Artículo 17.- El Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán, en su carácter de organismo especializado en materia indígena, deberá coordinarse con autoridades estatales y municipales para asegurar la aplicación de esta Ley y su Reglamento, y que se cuente con el personal debidamente calificado y certificado para la atención de los integrantes de la comunidad maya.
Artículo 18.- Para cumplir con las atribuciones que le confiere esta Ley, el Instituto, en el ámbito de su competencia, deberá: [...] VI.- Impulsar la creación de programas de capacitación para formar y acreditar intérpretes y traductores de la Lengua Maya; [...] IX.- Brindar apoyo técnico a la autoridad municipal y cuando lo soliciten, suscribir convenios de coordinación, para la realización de acciones conjuntas encaminadas a lograr los objetivos de esta Ley y su Reglamento; [...]	Artículo 18.- Para cumplir con las atribuciones que le confiere esta Ley, el Instituto, en el ámbito de su competencia, deberá: [...] VI.- Impulsar la creación de programas de capacitación para formar y acreditar intérpretes y traductores de la Lengua Maya, así como coadyuvar con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado para la enseñanza de la lengua maya en todo el Estado; [...] IX.- Brindar apoyo técnico a la autoridad municipal o cualquier otro que lo requiera y cuando lo soliciten, suscribir convenios de coordinación para la realización de acciones conjuntas encaminadas a lograr los objetivos de esta Ley y su Reglamento; [...]

Antes del decreto impugnado	Después del decreto impugnado
Artículo 20.- La elaboración, mantenimiento y actualización del Registro Estatal de Comunidades Mayas en el Estado, estará a cargo del Instituto, en coordinación con las autoridades municipales, mediante acciones registrales que se implementaran por conducto de los Jueces Mayas y demás autoridades ejidales.	Artículo 20.- La elaboración, mantenimiento y actualización del Registro Estatal de Comunidades Mayas en el Estado, estará a cargo del Instituto en coordinación con las autoridades municipales, ejidales y comunitarias correspondientes. Asimismo para tal fin el instituto podrá suscribir convenios con institutos de educación superior y de investigación para apoyar en los trabajos que se requieran para todo lo relacionado con Registro Estatal de Comunidades Mayas. El instituto verificará que anualmente se actualice (sic) los datos de dicho registro.

Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán

Antes del decreto impugnado	Después del decreto impugnado
Artículo 6. Instituto El Instituto, para la implementación del Sistema, tendrá las atribuciones siguientes: [...] IV. Brindar capacitación a los jueces mayas, para lo cual podrá coordinarse con las instancias de justicia que considere. V. Otorgar estímulos o compensaciones económicos a los jueces mayas, de conformidad con la disponibilidad presupuestaria.	Artículo 6. Instituto El Instituto, para la implementación del Sistema, tendrá las atribuciones siguientes: [...] IV. Brindar capacitación constante a los jueces mayas para lo cual podrá coordinarse con las instancias de justicia que considere. [...] VI. Difundir en todas las comunidades mayas la presente ley, así como dar a conocer los derechos con los que cuentan e incentivar el uso del Sistema.
Artículo 8. Requisitos para ser juez maya Para ser juez maya se requiere cumplir con los requisitos siguientes: I. Tener la nacionalidad mexicana. II. Estar en ejercicio de sus derechos civiles y políticos. III. Conocer los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad maya. IV. Tener como mínimo 25 años de edad. V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado con pena de prisión por la comisión de delito doloso. VI. Ser hablante de la lengua maya. VII. Residir en la comunidad maya para la cual pretenda ocupar el cargo.	Artículo 8. Requisitos para ser juez maya: Para ser juez maya se requiere cumplir con los requisitos siguientes: I. Tener la nacionalidad mexicana y tener la calidad de ciudadano yucateco. [...] VIII. Saber leer y escribir.
Artículo 9. Procedimiento de elección Las comunidades mayas, con base en su autonomía reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elegirán a sus jueces mayas en la forma y términos que las mismas determinen de conformidad con sus usos, costumbres y tradiciones, para lo cual, de estimarlo necesario, podrán solicitar el apoyo técnico del instituto.	Artículo 9. Procedimiento de elección Las comunidades mayas, con base en su autonomía reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elegirán a sus jueces mayas en la forma y términos que las mismas determinen de conformidad con sus usos, costumbres y tradiciones, para lo cual, de estimarlo necesario, podrán solicitar el apoyo técnico del instituto, del ayuntamiento respectivo o del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

Antes del decreto impugnado	Después del decreto impugnado
Artículo 10. Constancia de validez Una vez concluido el procedimiento de elección del juez maya, en los términos del artículo anterior y en cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley, el instituto expedirá a la persona electa, una constancia de validez que lo acreditará como juez maya de la comunidad que lo eligió.	Artículo 10. Constancia de validez Una vez concluido el procedimiento de elección del juez maya, en los términos del artículo anterior y en cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley, el instituto expedirá a la persona electa, una constancia de validez que lo acreditará como juez maya de la comunidad que lo eligió entrando en funciones de manera inmediata. El instituto podrá otorgar a los jueces maya (sic) los apoyos materiales para el correcto desarrollo de su actividad.
Artículo 11. Autoridad responsable del registro El instituto integrará y mantendrá actualizado el Registro de Jueces Mayas del Estado de Yucatán, que contendrá los datos siguientes: I. Nombre y edad del juez maya. II. Nombre y ubicación geográfica de la comunidad maya a la que pertenezca el juez maya. III. Fecha de elección del juez maya. IV. Duración del cargo, de conformidad con los usos y costumbres de la comunidad maya de que se trate. V. Los demás que el Instituto considere necesarios para el desempeño de las atribuciones que le confiere esta Ley.	Artículo 11. Autoridad responsable del registro El instituto integrará y mantendrá actualizado el Registro de Jueces Mayas del Estado de Yucatán, que contendrá los datos siguientes: [...] V. Bitácora de actividades y capacitaciones que tenga el juez maya. [...] VI. Los demás que el Instituto considere necesarios para el desempeño de las atribuciones que le confiere esta Ley.
	Artículo 13 Bis. Remisión a otras autoridades Cuando el juez maya tenga conocimiento de algún hecho que supere la esfera de su competencia, podrá ponerlo en conocimiento de las autoridades correspondientes para la pronta atención del afectado.
Artículo 14. Acceso al procedimiento de justicia ante el juez maya Podrán acceder al procedimiento de justicia ante el juez maya, los integrantes de la comunidad maya que así lo deseen.	Artículo 14. Acceso al procedimiento de justicia ante el juez maya Podrán acceder al procedimiento de justicia ante el juez maya, los integrantes de la propia comunidad maya que así lo deseen, así como también otras personas que no pertenezcan a la comunidad maya, pero que decidan someterse a la competencia de los jueces mayas, siempre y cuando tengan algún conflicto de los señalados en el artículo 13 de esta ley con algún integrante de la comunidad maya.
Artículo 15. Validez de las resoluciones Desde el momento en que las partes se sometan a la jurisdicción del juez maya, las resoluciones que este emita serán válidas ante cualquier instancia.	Artículo 15. Validez de las resoluciones. Desde el momento en que las partes se sometan a la jurisdicción del juez maya, las resoluciones que este emita serán válidas ante cualquier instancia. Para tal efecto el juez maya podrá expedir constancia de la resolución a alguna de las partes, cuando así lo solicite.

Antes del decreto impugnado	Después del decreto impugnado
Artículo 17. Los procedimientos a los que se refiere el artículo anterior se llevarán a cabo sin formalidades; sin embargo, el juez maya procurará que se realicen de manera oral y que se desahoguen en una sola audiencia. En dicha audiencia se oirán a ambas partes, las cuales manifestarán lo que a su derecho corresponda e inmediatamente después, el juez maya las invitará a llegar a un acuerdo y, de no conciliar, mediará entre ellas, aportando alternativas de solución viables. Si aún así, las partes no llegan a un acuerdo satisfactorio, el juez maya las invitará a someterse al procedimiento arbitral. Una vez aceptado dicho procedimiento, este tendrá el carácter de obligatorio hasta su resolución, por lo que el juez maya tendrá que emitir el laudo a conciencia y verdad sabida, y el asunto tendrá el carácter de cosa juzgada.	Artículo 17. Los procedimientos a los que se refiere el artículo anterior se llevarán a cabo sin formalidades; sin embargo, el juez maya procurará que se realicen de manera oral y que se desahoguen en una sola audiencia. [...] Si aun así, las partes no llegan a un acuerdo satisfactorio, el juez maya las invitará a someterse al procedimiento arbitral. Una vez aceptado dicho procedimiento por ambas partes, este tendrá el carácter de obligatorio hasta su resolución, por lo que el juez maya tendrá que emitir el laudo a conciencia y verdad sabida, y el asunto tendrá el carácter de cosa juzgada.

50. De los antes mencionado y del cuadro comparativo se advierte que las modificaciones impuestas mediante el Decreto 534/2017, tanto de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya como de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, son **susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la entidad** y, por ende, el Congreso del Estado de Yucatán tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos, previo a la emisión de las normas impugnadas.
51. No se tratan de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidad indígenas; por ejemplo, son trascendentes las nuevas disposiciones sobre los intérpretes y sus protocolos de actuación, el nuevo requisito para ser juez maya, la incorporación de otros principios que rigen el sistema maya, la modificación del procedimiento de elección de jueces mayas permitiendo que puedan participar personas que no pertenezcan a la respectiva comunidad maya. Se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas en su autodeterminación. Es cierto que, respecto a algunas modificaciones, como la obligación de emitir copias de las resoluciones, podría alegarse que no tiene mayor incidencia; sin embargo, este Tribunal Pleno estima que incluso esos cambios pueden llegar a incidir al estar inmersos en una reforma integral a aspectos centrales del régimen de protección y de justicia de las comunidades mayas del Estado de Yucatán.
52. Sobre este punto, en su informe, el Congreso del Estado adujo que las modificaciones legislativas se hicieron para proteger a las comunidades mayas y fortalecer el sistema de justicia maya, por lo que no hay afectación negativa, sino que se brinda mayor certeza jurídica para las personas que pertenecen a dichas comunidades. Este Tribunal Pleno no puede aceptar tal razonamiento. Nuestro criterio parte de la base que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas. Aceptar la postura del Congreso implicaría que este Tribunal se sobreponga en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y valore qué es o qué no es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente ese es parte del objetivo de una consulta indígena. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.
53. Dicho lo anterior, se reitera, dado que son cambios legislativos que actualizan los criterios del Tribunal Pleno para efectos de la aplicabilidad de la consulta indígena, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 534/2017 (que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo) se advierte que, tal como fue planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos previo a la emisión del decreto impugnado.**

54. La iniciativa que dio lugar al mismo fue presentada el cinco de julio de dos mil diecisiete y turnada a la Comisión Permanente para el Respeto y Preservación de la Cultura Maya para su estudio, análisis y dictamen¹³. La mencionada Comisión analizó el dictamen en sesiones de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, tres de octubre siguiente y trece de octubre de ese mismo año¹⁴. El catorce de octubre, la Comisión aprobó por unanimidad de siete votos el proyecto de dictamen¹⁵. El veinte de octubre de dos mil diecisiete, dicho dictamen fue presentado ante el Pleno del Congreso; tras su lectura, y una vez aprobada la petición de que ese dictamen se abordara en dicha sesión y no en una posterior (la cual fue concedida por unanimidad de votos), se dio intervención a los diputados y, posteriormente, se sometió a votación económica en lo general y en lo particular, siendo aprobado por unanimidad de votos. Consecuentemente, se envió el dictamen al Ejecutivo, quien lo publicó el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán¹⁶. Consiguientemente, previo a la iniciativa y durante el procedimiento legislativo propiamente dicho, de las constancias presentes en el expediente no hay ninguna evidencia que nos permita apreciar la formulación de una consulta con los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad para la reforma de las aludidas leyes de protección de los derechos de la comunidad maya y del sistema de justicia maya¹⁷.
55. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto 534/2017 existe una violación directa a los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidéz** de manera total. No pasa desapercibido que la Comisión accionante también combate, de manera específica, el artículo 7, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, al considerar que se vulnera el derecho de acceso pleno a la justicia de las comunidades indígenas al omitir señalar que los intérpretes de los órganos encargados de procuración e impartición de justicia tengan conocimiento tanto de su lengua como de la cultura maya. Sin embargo, dicho concepto de invalidez no será analizado dada la conclusión hasta aquí alcanzada.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

56. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁸, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

¹³ Hojas 235 a 246 del expediente en que se actúa.

¹⁴ *Ibidem*, hojas 273 a 282.

¹⁵ *Ibidem*, hojas 283 a 295.

¹⁶ *Ibidem*, hojas 304 y ss.

¹⁷ Cabe resaltar que, en la referida sesión de discusión de veintiocho de septiembre, la comisión dictaminadora listó para ser discutido lo siguiente: "el seguimiento del Informe sobre el resultado de las consultas para la identificación y el registro de las comunidades mayas en el Estado de Yucatán" (como punto "a") y la distribución de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán (como punto "b"). Posteriormente, los miembros de la comisión hicieron alusión a dicho informe y consulta y se señaló que era importante que los resultados de la consulta sean conocidos por la ciudadanía para poder enfocar las políticas públicas en beneficio de las comunidades mayas. Es el único apartado del proceso legislativo en donde se hizo alusión a una consulta indígena. Sin embargo, debe señalarse que esa aludida consulta no estuvo relacionada con la modificación a las leyes en materia indígena que al final se modificaron con el decreto reclamado, sino que tuvo como objeto la identificación y registro de las comunidades mayas en la entidad.

¹⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales".

Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado".

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

57. Por lo tanto, se declara la **invalidez** total del Decreto 534/2017, publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán, mediante el cual se modificaron una variedad de preceptos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y de la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambas de esa entidad federativa. Al no ser materia penal, esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive del presente fallo al Congreso Local.

58. En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 151/2017.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

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

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Yucatán.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Luis María Aguilar Morales.-** Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.-** Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 151/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2017, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL DIECIOCHO.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

Lo anterior al considerar que de un análisis del procedimiento legislativo que dio pie al referido decreto, no se advierte la celebración de una consulta indígena, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal, al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad.

Si bien comparto la decisión de fondo, considero importante destacar que respecto del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas previamente, este Tribunal Pleno se pronunció al resolver la controversia constitucional 32/2012 en sesión pública celebrada el veintinueve de mayo de dos mil catorce, así como la acción de inconstitucionalidad 83/2015 en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince.

En esos asuntos se sostuvo que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas puede deducirse a partir del reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación realizado en el artículo 2º de la Constitución Federal; específicamente en el primer párrafo del apartado B, donde se impuso como obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

También se señaló que dicho derecho se encuentra establecido en los artículos 6 y 7¹ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes², pues se dispuso que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente³.

¹ Artículo 6

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

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

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

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

Artículo 7

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

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

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

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

² Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa, publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año.

³ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

De igual forma, en los precedentes de este Pleno se señaló que si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, las disposiciones normativas señaladas sí establecen en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa.

Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Lo anterior sin dejar de reconocer que la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias⁴; sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe limitarse a esos ordenamientos, pues dichas comunidades deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos que pueden afectarles.

En el caso, los cambios legislativos introducidos por el Congreso de Yucatán, afectan de manera directa los derechos de las comunidades indígenas de esa entidad.

Es así, porque las reformas a la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán están relacionadas con las obligaciones de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia en el Estado, en cuanto a contar con personal que conozca la lengua maya e intérpretes certificados; los principios rectores para la protección de los derechos de las personas que integran las comunidades mayas y su finalidad; la atribución del Ejecutivo estatal de promover el rescate y conservación de la lengua maya, sus tradiciones y costumbres, así como su medicina tradicional; y la obligación de los Ayuntamientos de promover el respeto de los derechos de la diversidad sexual en dichas comunidades.

Asimismo, la reforma a esta ley está relacionada con las obligaciones del Instituto del Desarrollo de la Cultura Maya de la entidad, de contar con personal certificado para su función, de coadyuvar con la Secretaría de Educación del Estado para la enseñanza de la lengua maya y de suscribir convenios con Institutos de Educación Superior para apoyar en el Registro Estatal de Comunidades Mayas.

Por su parte, las reformas a la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán consistieron en otorgar al Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán, la atribución de difundir esta ley en todas las comunidades mayas, dar a conocer los derechos con los que cuentan e incentivar el uso del sistema; asimismo, se agregan como requisitos para ser juez maya, tener la calidad de ciudadano yucateco y saber leer y escribir.

Además, la reforma establece que para la elección de los jueces, las comunidades mayas podrán solicitar el apoyo técnico del ayuntamiento respectivo o del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán y que una vez entregada la constancia que así lo acredite, el juez entrará en funciones de manera inmediata, al que el Instituto podrá otorgar los apoyos materiales para el desarrollo de su actividad.

Aunado a lo anterior, el legislador local estableció que el Instituto deberá contar con una bitácora de actividades y capacitaciones del juez maya, así como los demás datos que considere necesarios para el desempeño de sus atribuciones; de igual manera le otorga la atribución al juez de declararse incompetente en los asuntos que son sometidos a su conocimiento y establece que, además de los integrantes de la comunidad, podrán acceder al procedimiento de justicia maya, otras personas que no pertenezcan a la comunidad, pero que decidan someterse a esa competencia.

Por último, la reforma introdujo la atribución del juez maya de expedir una constancia de las resoluciones que emita, cuando así le sea solicitado; además de que, para someterse al procedimiento arbitral, se requiere la aceptación de ambas partes.

Consecuentemente, las reformas materia de estudio están relacionadas con el sistema de impartición de justicia en las comunidades mayas, por lo que afectan de manera directa los derechos de las comunidades indígenas de esa entidad.

⁴ Por ejemplo, la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Este análisis de afectación, en mi opinión, no debe realizarse necesariamente de manera sistemática, sino precepto por precepto, de tal manera que se tenga claro que puedan llegar a dañarse los derechos e intereses de una comunidad indígena.

Por tanto, como se arriba en la ejecutoria, de cada uno de los preceptos legales reformados, se advierte que efectivamente pueden verse perjudicados los derechos de la comunidad, en tanto están relacionados con el sistema de procuración e impartición de justicia y, en ese sentido, debió realizarse la consulta a las comunidades mayas del Estado de Yucatán.

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 151/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2017**

Por lo que se refiere a la oportunidad, me aparto de la afirmación sostenida en la última parte del párrafo 18 del fallo, pues considero que, a efecto de determinar la oportunidad de la acción, no debe analizarse, de manera general, si la norma impugnada constituye o no un nuevo acto legislativo, sino solamente cuando esto esté cuestionado.

En relación con el estudio de fondo, comparto el sentido, pero no todas las consideraciones de la sentencia, pues estimo que la violación del derecho a la consulta no puede ser analizada desde una perspectiva formal o procedimental, ya que, aunque su ejercicio debe garantizarse previamente a la adopción de la norma de que se trate, ello no implica que deba incorporarse como parte del procedimiento legislativo, sino, en todo caso, antes de que la norma surta efectos en el orden jurídico; de ahí que el análisis deba hacerse desde un enfoque material o sustantivo, conforme al criterio de “posibilidad de afectación directa”, en términos del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido, no coincido con lo señalado en los párrafos 40, 41 y 54 de la resolución, en cuanto se refieren a la consulta como una fase adicional dentro del procedimiento legislativo. Por lo demás, considero que debió matizarse lo indicado en el párrafo 48 del fallo, respecto del artículo 14 de la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, pues, por un lado, no se refiere a los requisitos para ser juez maya y, por otro lado, aunque autoriza que personas no pertenecientes a la comunidad maya se sometan a esta jurisdicción, condiciona la actualización de este supuesto a tener un conflicto de los previstos en el artículo 13 con algún integrante de la comunidad.

Atentamente

El Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I., en relación con la sentencia de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 151/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.