

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2016
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

**MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticinco de junio de dos mil dieciocho.**

V I S T O S; y

R E S U L T A N D O

1. **PRIMERO. Presentación de la acción.** Mediante oficio presentado el cuatro de marzo de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, en la porción normativa que se refiere a los procesos penales, expedido mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa, el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2016

El Decreto fue emitido por el Poder Legislativo y promulgado por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Querétaro.

2. La representación social señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República adujo en lo sustancial lo siguiente:
 - Que el artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro (Ley de Derechos Indígenas), en la porción normativa que dice: “*penales*”, viola los artículos 16, párrafo primero, y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.
 - El precepto impugnado establece que para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas, el acceso a la impartición de justicia en los **procesos penales** (también civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza que se desarrolle en forma de juicio) en que con cualquier carácter intervenga uno o más integrantes de algún pueblo o comunidad indígena, éste o éstos deberán contar con intérprete traductor nombrado de oficio y pagado por el Estado, además que su inobservancia producirá la nulidad del procedimiento, y que durante todo el proceso las personas indígenas tienen derecho a realizar sus declaraciones y testimonios en su lengua, los que deberán obrar en autos traducidos literalmente al idioma español.

- A partir de lo anterior, la accionante señala que el derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura en el proceso penal, constituye una cuestión que se enmarca en el procedimiento penal, tan es así que el artículo 173, fracciones XIII y XIV, de la Ley de Amparo, prevé que se considerará violada la ley del procedimiento ante la contravención a ese derecho.
- Que aquella cuestión procedimental tratándose de los procedimientos penales se encuentra prevista en los artículos 45, 109, fracción XI, 110 y 113, fracción XII, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que se refieren a que las actuaciones deberán realizarse en idioma español, además que cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español, deberá proveerse traductor o intérprete y se le permitirá hacer uso de su propia lengua o idioma, y que en el caso de miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan, lo cual el órgano jurisdiccional garantizará.
- De igual forma se prevén los derechos de la víctima u ofendido, entre los cuales se encuentra el recibir gratuitamente asistencia de un intérprete o traductor desde la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal, cuando la víctima u ofendido pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena o no conozca o no comprenda el idioma español, asimismo, en esos casos el asesor jurídico deberá tener conocimiento de su lengua y cultura, y en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete que tenga dicho conocimiento.
- Y tratándose del imputado, tiene derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete en el caso de que no comprenda o hable el idioma español, y si el inculpado perteneciere a un pueblo o

comunidad indígena, el defensor deberá tener conocimiento de su lengua y cultura, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete de la cultura y lengua de que se trate.

- Asimismo, que en el artículo 10 de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, se prevé la obligación del Estado de garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, el acceso a la justicia en lengua indígena, garantizando su derecho a ser asistido en todo momento por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura; incluso ese dispositivo establece que las autoridades federales responsables de la procuración de justicia proveerán lo necesario para que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena.

- Que en adición a lo anterior los artículos 97, 98, 99, 100, 101 y 102 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen la consecuencia de no respetar el derecho a gozar de un intérprete, como son la convalidación de las actuaciones a través de la reposición del procedimiento o en su caso la nulidad.

- Por ello, considera que la Legislatura del Estado de Querétaro, al expedir el párrafo primero del artículo 23 de la Ley de Derechos Indígenas vulnera la Constitución General.

- Esto, al desbordar su ámbito de facultades en detrimento de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir normas únicas de carácter *procedimental penal* que le fue reservada mediante el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución, y artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de octubre de dos mil trece, conforme a los cual las entidades federativas,

incluyendo el Estado de Querétaro, ya no pueden expedir legislación en la materia procedimental penal, como se sostuvo por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2014.

- Además, que atenta al principio de reserva de código para tales materias como la procesal penal, la cual deriva del precepto constitucional cuyo mandato se dirige a un solo legislador y no a una pluralidad de ellos, aunado a que exista una razón constitucional que justifique que deba emitirse un solo código o una sola ley nacional. Esto conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis 1a. CCXXXIX/2015, de rubro: *“RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO SE ENCUENTRA SUJETA AL PRINCIPIO DE RESERVA DE CÓDIGO O DE ORDENAMIENTOS, POR LO QUE PUEDEN COEXISTIR DIVERSAS LEYES REGLAMENTARIAS.”*

- En otro aspecto, la norma cuestionada al establecer la nulidad total del proceso penal excede la previsión contenida en el Código Nacional de Procedimientos Penales, generando con ello inseguridad e incertidumbre para los operadores de las normas. La accionante establece que el párrafo primero del artículo 23 de la Ley de Derechos Indígenas, en la porción normativa que se refiere a los procesos penales, viola los artículos 14 y 16 constitucionales, porque genera confusión y una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, al tratarse de una norma que atañe al procedimiento penal que se refiere al derecho de las personas indígenas de contar con la asistencia de un intérprete y la consecuencia de no hacerlo.

- Previsión que ya fue establecida por la autoridad competente (Congreso de la Unión) en el Código Nacional de Procedimientos Penales y que la consecuencia contenida en la norma controvertida de ningún modo cumple con los parámetros establecidos en dicho cuerpo normativo nacional, propiciando inseguridad jurídica tanto a los justiciables como a los operadores de las normas, pues el citado código nacional prevé como consecuencias la posible convalidación de las actuaciones a través de la reposición del procedimiento o en su caso la exclusión de pruebas o tratándose de la nulidad de la sentencia, su modificación, revocación o reposición del procedimiento; mientras que la norma impugnada sólo establece la nulidad del procedimiento.
- Esto es, que la norma combatida es incompleta y atenta contra la seguridad jurídica porque establece la nulidad de los procesos penales en los que comparezca con cualquier carácter una persona indígena y no se le haya nombrado un intérprete o traductor, lo cual podría llevar al extremo de declarar nulo un proceso en el que una persona indígena comparezca en calidad de testigo, cuando en estos casos, la legislación procesal nacional establece la reposición de la actuación en la que se haya tomado su testimonio o, en su caso, la exclusión de esta prueba, pero no conlleva la invalidez de todas las actuaciones realizadas en el proceso penal.
- Que incluso la consecuencia contenida en la norma impugnada contradice los criterios de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que prevén la valoración de las circunstancias de cada caso concreto a fin de decretar si las violaciones aducidas producen la nulidad de los actos procedimentales.

4. **TERCERO. Registro y turno.** Mediante proveído de siete de marzo de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, al que correspondió el número **19/2016** y, por razón de turno, tocó fungir como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.
5. **CUARTO. Admisión.** Por auto de ocho de marzo de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, para que rindieran sus respectivos informes.
6. **QUINTO. Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:
 - Expuso en esencia que efectivamente promulgó la norma controvertida, sin embargo, ello no contravino la distribución de competencias, porque atento al reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, se emitió el decreto que reformó entre otras, la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, con la finalidad de garantizar el acceso efectivo a la justicia por parte de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad federativa, esto con el objeto de homologar todos los ordenamientos procesales en el Estado, para que las autoridades competentes garanticen a los indígenas un

intérprete que les traduzca aquellas cuestiones que sean necesarias para defenderse adecuadamente y ejercer debidamente sus derechos, con lo cual se buscó la eficacia del orden constitucional.

- Que entonces la disposición controvertida responde a una razón constitucionalmente válida, porque está apegada a los lineamientos establecidos por el Constituyente Permanente y a las convenciones internacionales en materia de protección a los derechos fundamentales; además que no invade la competencia de otros entes públicos.

- Que si bien era cierto a través del decreto de reforma constitucional por el que se modificó el artículo 73, fracción XXI, publicado el ocho de octubre de dos mil trece, el Constituyente Permanente arrojó a la Federación, a través del Congreso de la Unión, la facultad para expedir la legislación única en materia procedimental penal y determinó que ésta quedara fuera del ámbito de competencia de las entidades federativas, esto con la finalidad de fortalecer la seguridad jurídica de las personas al contar con un solo ordenamiento aplicable a nivel nacional; también era verdad, que dicha reforma no entró en vigor en forma inmediata, sino en forma diferida hacia las entidades federativas, de manera que los órganos legislativos locales, conservan sus atribuciones legislativas en esa materia.

- Esto, porque conforme al artículo segundo transitorio del decreto de la mencionada reforma constitucional, se estableció que la entrada en vigor en todo el territorio nacional de la legislación única en materia procedimental penal sería como límite al dieciocho de junio de dos mil dieciséis; además, se reservaron facultades legislativas en la materia a las autoridades locales, porque se previó que la legislación vigente en materia procedimental penal de las entidades federativas, continuaría en vigor hasta que iniciara la

vigencia de la legislación nacional que emitiera el Congreso de la Unión.

- Entonces, el cinco de marzo de dos mil catorce, se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual no entró en vigor en forma inmediata, porque conforme al artículo segundo transitorio, dicho código entró en vigor en cada una de las entidades federativas en los términos que estableciera la declaratoria que al efecto emitiera el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

- Que lo anterior evidenciaba que el Constituyente Permanente dejó intocada la autonomía interna de las autoridades locales y les reconoció facultad todavía para aplicar y modificar su orden jurídico interior en materia procesal penal. De manera que permanece intocado el ámbito de competencia residual que el artículo 124 constitucional concede a las autoridades estatales, hasta en tanto no entrara en vigor el referido código nacional.

- Que en el caso concreto, en el Estado de Querétaro no se había implementado totalmente el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por tanto no había entrado en vigor en todo el territorio de esa entidad federativa el Código Nacional de Procedimientos Penales, de manera que las disposiciones emitidas por el Poder Legislativo Local continuaban vigentes y en ese sentido podía modificarlas como en el caso aconteció.

- Que esto era así, porque el veintinueve de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el decreto por el que la legislatura del Estado declaró que en la legislación local quedó incorporado el Sistema Procesal Penal Acusatorio y declaró el inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, previendo que su

entrada en vigor se haría en tres fases regionales. El dos de junio de dos mil catorce, en los Distritos Judiciales de San Juan del Río y Amealco de Bonfil. El veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en los Distritos Judiciales de Cadereyta de Montes, Toluca y Jalpan de Serra; y el treinta de marzo de dos mil quince, en el Distrito Judicial de Querétaro.

- Sin embargo, por decreto publicado el veintisiete de marzo de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Estado, se modificó la entrada en vigor del referido sistema penal por lo que ve al Distrito Judicial de Querétaro, previendo que se aplicaría a partir del uno de septiembre de dos mil quince; luego, por decreto publicado el siete de agosto de dos mil quince, se modificó la fecha de entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, por cuanto ve al Distrito Judicial de Querétaro, en el que se estableció sería conforme al Acuerdo que emitiera la Comisión para la Implementación de la Reforma Penal y la Modernización de la Justicia en el Estado de Querétaro; situación que hasta la fecha no había sucedido, pero que se ha asumido el compromiso de que entre en vigor a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

- En conclusión, con la reforma al artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, en lo conducente a la materia penal, no se invade la competencia del Congreso de la Unión, además que responde a una razón y justificación constitucionalmente válida.

7. **SEXTO. Informe de la autoridad emisora.** El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, al rendir su informe, sostuvo la validez de la porción normativa cuestionada, bajo los argumentos que a continuación se sintetizan:

- Que el proceso de la norma controvertida satisfizo todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo formal previsto en el artículo 19 de la Constitución, como es la iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción y promulgación, publicación e inicio de la vigencia.

- Luego, señaló en los mismos términos que el Poder Ejecutivo Local, que con la reforma al artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, en lo conducente a la materia penal, no se invade la competencia del Congreso de la Unión, además que responde a una razón y justificación constitucionalmente válida como es el respeto y protección de los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo principalmente a que a la fecha de la emisión del decreto respectivo, todavía no había entrado en vigor en todo el Estado de Querétaro el sistema penal acusatorio, que a nivel nacional sería como fecha límite el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

- Que por tanto, hasta que esto no aconteciera, dicha legislatura local conservaba facultades para legislar en materia procesal penal en razón de la reserva contenida en el artículo segundo transitorio del decreto de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, y conforme al artículo segundo transitorio del decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, de cinco de marzo de dos mil catorce.

8. **SÉPTIMO. Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de dieciséis de

mayo de dos mil dieciséis, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

9. **PRIMERO. Competencia.** 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 c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
10. **SEGUNDO. Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.
11. El decreto por el que se reforma el artículo 23 de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, fue publicado en el Periódico Oficial

¹ Norma vigente en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce.

de esa Entidad, el viernes cinco de febrero de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del sábado seis de febrero al domingo seis de marzo de dos mil dieciséis, y debido a que el plazo feneció en día inhábil, la demanda se pudo presentar inclusive hasta el lunes siete de marzo del mismo año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la citada Ley Reglamentaria.

12. En el caso, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y dos del expediente, la demanda se presentó el viernes cuatro de marzo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es oportuna.
13. **TERCERO. Legitimación.** La demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Arely Gómez González en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Presidente de la República.
14. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable², la Procuradora General de la República podrá

² Norma vigente en virtud del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del dos mil catorce, que dispone que la norma citada perderá vigencia en los siguientes términos:

*“Décimo Sexto. Las adiciones, reformas y **derogaciones** que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo*

ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes estatales que contraríen el orden constitucional; luego, en el caso, dicha funcionaria promovió la acción en contra del artículo 23, párrafo primero, en la porción normativa que dispone “*penales*”, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, de manera que al encontrarse ese precepto inmerso en una ley de naturaleza estatal, la actora tiene legitimación para impugnarlo.

15. Apoya esta conclusión la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, de rubro: ***"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES"***³.

*que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. [...]**"*

Lo anterior, porque en el momento en que esta acción de inconstitucionalidad se inició, no se habían reunido las condiciones precisadas en la disposición transitoria para que el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional, perdiera su vigencia.

³ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, Materia Constitucional, página 823, registro digital 188899.

16. **CUARTO. Procedencia.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por lo tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por la promovente.
17. **QUINTO. Análisis de fondo.** Es **fundado** el concepto de invalidez, suplido en términos del artículo 71, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, por el cual la Procuradora General de la República aduce que es inconstitucional el artículo 23, primer párrafo, en la parte que dispone “*penales*”, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, reformado por decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el cinco de febrero de dos mil dieciséis.
18. Este Tribunal Pleno en suplencia de los conceptos de invalidez considera que con la expedición de la porción normativa controvertida se vulneró el derecho a la consulta previa de los

⁴ “**Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y **suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”

pueblos y comunidades indígenas deducido del artículo 2º, apartado B, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del cual México forma parte.

19. 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, lo cual ha sido reiterado en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 31/2014 en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, de las cuales se extraen las consideraciones sustanciales.
20. En esos asuntos se sostuvo que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas puede deducirse a partir del reconocimiento de sus derechos de 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.

21. También se señaló que dicho derecho se encuentra establecido en los artículos 6 y 7⁵ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos

⁵ **“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.”

Indígenas y Tribales en Países Independientes⁶, 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 directamente⁷.

22. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Pueblo Saramaka vs. Surinam*⁸, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuka vs. Ecuador*⁹, *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras*¹⁰, *Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras*¹¹ y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*¹².

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Sentencia de 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 129 y 133.

⁹ Sentencia de 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones), párrafos 159 y siguientes.

¹⁰ Sentencia de 8 de octubre de 2015 (fondo, reparaciones y costas), párrafos 154 y siguientes.

¹¹ Sentencia de 8 de octubre de 2015 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 216 y 217.

¹² Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (fondo, reparaciones y costas), párrafos 204 a 212.

23. De igual forma, en los precedentes de este Pleno se señaló que si bien la Constitución Federal no prevé que 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.
24. Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación o reforma de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
25. Esto 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 secundarias¹³; 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 trata de procedimientos legislativos que pueden afectarles directamente.
26. En consecuencia, al tener los pueblos indígenas el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos

¹³ 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.

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 directamente, procede analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma de la porción normativa local que aquí se impugna.

27. En el caso, el artículo 23, primer párrafo, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, reformado por decreto publicado en el periódico oficial de la Entidad Federativa el cinco de febrero de dos mil dieciséis, que contiene la porción normativa “penales” tildada de inconstitucional, es el siguiente:

(Reformado primer párrafo, Periódico Oficial, 5 de febrero de 2016)

“Artículo 23. *A fin de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas, el acceso a la impartición de justicia en los procesos **penales**, civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza, que se desarrolle en forma de juicio y en el que, con cualquier carácter, intervenga uno o más integrantes de algún pueblo o comunidad indígena, éste o éstos deberán contar con un intérprete o traductor nombrado de oficio y pagado por el Estado, el cual será solicitado a la Coordinación de Actuarios y peritos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. Su inobservancia producirá la nulidad del procedimiento. Durante todo el proceso, los indígenas tendrán derecho a realizar sus declaraciones y testimonios en su lengua, los que deberán de obrar en autos traducidos literalmente al idioma español.*

Los magistrados, jueces, agentes del Ministerio Público y demás autoridades que conozcan del asunto, bajo su

responsabilidad, se asegurarán del cumplimiento de esta disposición”.

(El subrayado es añadido y corresponde a la reforma).

28. De este último precepto reformado se combate su primer párrafo en lo relativo a los procesos penales, que prevé cuando los integrantes de algún pueblo o comunidad indígena, intervengan con cualquier carácter, deben contar con un intérprete o traductor que será solicitado a la mencionada autoridad, además que la inobservancia de tal previsión dará lugar a la nulidad del procedimiento y que durante todo el proceso, los indígenas tienen derecho a realizar sus declaraciones y testimonios en su lengua, que deberán obrar en actuaciones traducidos literalmente al español.
29. Como se señaló, 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 directamente.
30. De ahí que si a través de la reforma controvertida se regulan aspectos vinculados con las formalidades esenciales del procedimiento penal en que intervengan uno o más integrantes de un pueblo o comunidad indígena, cualquier medida que pretenda modificar algún aspecto de esas formalidades es susceptible de causarles un perjuicio directo; entonces, previo a

la emisión de la disposición normativa impugnada debió consultarse a los pueblos o comunidades indígenas.

31. Sin embargo, en el caso no está probado que se les hubiera consultado en el procedimiento legislativo por el cual se reformó el artículo impugnado, por lo que es contrario al derecho de consulta previa que tienen los pueblos y comunidades indígenas.
32. En consecuencia, este Tribunal Pleno determina que debe declararse inválido el artículo 23, párrafo primero, en la porción normativa “penales” de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, reformado mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad, el cinco de febrero de dos mil dieciséis.
33. Al haber resultado fundado el concepto de invalidez suplido en su deficiencia, habiendo tenido como consecuencia la invalidez de la porción normativa combatida, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez propuestos por la Procuradora General de la República relativos a la falta de competencia del Congreso Local para expedir la norma relativa a los procedimientos penales y la inseguridad jurídica que aduce genera la previsión sobre la consecuencia de no contar con perito traductor o intérprete, frente a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales; pues no variaría la conclusión alcanzada.

34. Sirve de apoyo a lo anterior por identidad de razón jurídica la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.”***¹⁴
35. **SEXTO. Efectos.** Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.
36. En esas condiciones, dado que es criterio de este Tribunal Pleno que también por extensión debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos vinculados con el impugnado que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad, se determina en vía de consecuencia declarar la invalidez del Artículo Quinto del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el cinco de febrero de dos mil dieciséis, por el que se

¹⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776. Registro digital 170881.

reforma el artículo 23, se adicionan un tercer párrafo al artículo 27, un artículo 27 bis, un Capítulo Tercero al Título Tercero y un artículo 28 bis, ter y quáter, a la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

37. Porque esos preceptos regulan aspectos que atañen de manera directa a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas que son susceptibles de causarles afectación, ya que se refieren a las formalidades esenciales de los procesos en los que intervengan con asistencia de intérprete o traductor, así como el derecho a realizar sus declaraciones y testimonios en su lengua, sobre cómo se procederá para determinar la pertenencia o no de una persona a algún pueblo o comunidad indígena cuando exista duda, lo atinente a la capacitación para aquellos que intervengan en los procedimientos en que exista interés jurídico de los miembros de las comunidades indígenas, y respecto de la regulación de aquellos peritos intérpretes o traductores.
38. De manera que el legislador local debió llevar a cabo la consulta indígena previa; sin embargo, como ha quedado establecido en el considerando que precede, en el proceso legislativo que culminó con la emisión del referido artículo quinto del decreto no se respetó el derecho de consulta previa que tienen los pueblos y comunidades indígenas.

39. El contenido íntegro del citado precepto declarado inválido en vía de consecuencia es el siguiente:

“Artículo Quinto. Se reforma el Artículo 23, se adicionan un tercer párrafo al artículo 27, un artículo 27 bis, un Capítulo Tercero al Título Tercero y un Artículo 28 bis, ter y quater, a la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

Artículo 23. A fin de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas, el acceso a la impartición de justicia en los procesos penales, civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza, que se desarrolle en forma de juicio y en el que, con cualquier carácter, intervenga uno o más integrantes de algún pueblo o comunidad indígena, éste o éstos deberán contar con un intérprete o traductor nombrado de oficio y pagado por el Estado, el cual será solicitado a la Coordinación de Actuarios y peritos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro Su inobservancia producirá la nulidad del procedimiento. Durante todo el proceso, los indígenas tendrán derecho a realizar sus declaraciones y testimonios en su lengua, los que deberán de obrar en autos traducidos literalmente al idioma español.

Los magistrados, jueces...

Artículo 27. Cuando en los procedimientos...

Al resolver las...

Cuando exista duda de la pertinencia o no de una persona a algún pueblo o comunidad indígena, serán las autoridades comunitarias de aquellos, quienes expedirán la constancia respectiva.

Artículo 27 bis. El Poder Ejecutivo del Estado, a través de las dependencias correspondientes, establecerá programas de formación y capacitación dirigidos a intérpretes, médicos forenses, abogados defensores, agentes del Ministerio Público y, en general, a todos los servidores públicos que intervengan en asuntos en los

que exista interés jurídico de miembros de las comunidades indígenas, a fin de mejorar el desempeño de sus tareas en las comunidades.

Capítulo Tercero

De los peritos intérpretes o traductores

28 bis. *Se llama perito intérprete o traductor a los profesionales técnicos o prácticos que expresen en una lengua lo que está escribiendo o se haya expresado en otra, incluso en un lenguaje no verbal. Su función consiste en emitir la traducción de alguna de las lenguas de las Etnias del Estado, lengua extranjera o en su caso realizar la tarea de intérpretes.*

28 ter. *La regulación y vigilancia del desempeño del perito intérprete o traductor, estará a cargo de la Coordinación de Peritos, dependiente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro.”*

28 quater. *El Estado a través del Tribunal Superior de Justicia, implementará las medidas necesarias para formar un cuerpo suficiente de intérpretes preferentemente indígenas, que intervengan en todas las instancias de procuración y administración, además el pago y erogaciones de honorarios de estos serán pagados por el estado.”*

40. En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez del artículo 23, primer párrafo, en la porción normativa “penales” de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, expedido mediante decreto publicado en el periódico oficial de la Entidad Federativa el cinco de febrero de dos mil dieciséis y, en vía de consecuencia, del artículo quinto del referido decreto, surtirá efectos una vez que

sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

41. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General de esa Entidad Federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 23, párrafo primero, en la porción normativa “penales”, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, expedido mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el cinco de febrero de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria y, en vía de consecuencia, del artículo quinto del referido decreto, en los términos indicados en el considerando sexto de esta ejecutoria; en la inteligencia de que sus efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia del Congreso del Estado de Querétaro.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, 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.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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 considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la procedencia.

En relación con el punto resolutivo 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto,

relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, párrafo primero, en la porción normativa “penales”, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek, votaron con las consideraciones atinentes a la falta de consulta en materia indígena. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron con las consideraciones alusivas a la falta de competencia del congreso local para regular el procedimiento penal. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del decreto, Cossío Díaz por la invalidez total del decreto, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del decreto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del decreto, Piña Hernández y Medina Mora I. por la invalidez total del decreto y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo quinto del Decreto Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el cinco de febrero de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo 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. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Pérez Dayán

y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General de esa entidad federativa. Los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2016

MINISTRA PONENTE:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 19/2016, promovida por la Procuradora General de la República, fallada el veinticinco de junio de dos mil dieciocho, conforme los puntos resolutive siguientes: “**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 23, párrafo primero, en la porción normativa “penales”, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, expedido mediante decreto publicado en el periódico oficial de esa Entidad Federativa el cinco de febrero de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria y, en vía de consecuencia, del artículo quinto del referido decreto, en los términos indicados en el considerando sexto de esta ejecutoria; en la inteligencia de que sus efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia del Congreso del Estado de Querétaro. **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.” **CONSTE.**

AGU

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2016.

A instancia de la Procuraduría General de la República, se analizó la constitucionalidad del párrafo primero, del artículo 23 de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, en la porción normativa que se refiere a los “*procesos penales*”, publicado mediante Decreto de cinco de febrero de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial de esa Entidad; numeral que dispone:

“Artículo 23. A fin de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas, el acceso a la impartición de justicia en los **procesos penales**, civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza, que se desarrolle en forma de juicio y en el que, con cualquier carácter, intervenga uno o más integrantes de algún pueblo o comunidad indígena, éste o éstos deberán contar con un intérprete o traductor nombrado de oficio y pagado por el Estado, el cual será solicitado a la Coordinación de Actuarios y peritos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro. Su inobservancia producirá la nulidad del procedimiento. Durante todo el proceso, los indígenas tendrán derecho a realizar sus declaraciones y testimonios en su lengua, los que deberán de obrar en autos traducidos literalmente al idioma español.

Los magistrados, jueces, agentes del Ministerio Público y demás autoridades que conozcan del asunto, bajo su responsabilidad, se asegurarán del cumplimiento de esta disposición”.¹

En el proyecto que se sometió a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se proponía que la Legislatura del Estado de Querétaro, no contaba con competencia legal para legislar en materia procedimental penal; y en consecuencia, se concluía que invadía las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar sobre esa materia; y por tanto, se declaraba la invalidez del artículo impugnado, en la citada porción normativa.

Durante el desarrollo de las sesiones de veintiuno y veinticinco de junio de dos mil dieciocho, surgió a debate que del proceso legislativo de la norma impugnada, no se advertía que se hubiera llevado a cabo la consulta que se exige a nivel constitucional y convencional, para la eficacia de las normas referentes a pueblos y comunidades indígenas; cuestión que se consideró, debía prevalecer respecto de la falta de competencia del Congreso local. Lo que llevó a la discusión de si esa invalidez era sólo respecto de la porción normativa “*procesos penales*” que dio origen a la acción de inconstitucionalidad; o bien, respecto de la totalidad del artículo impugnado.

¹ Énfasis añadido.

En ese orden de ideas, por unanimidad de once votos,² se decretó la invalidez del párrafo primero, del artículo 23 de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, en la porción normativa “*penales*”.

Declaratoria de invalidez que se hizo extensiva al Artículo Quinto Transitorio del Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, por el que se reformaron los artículos 23, 27, 27 bis, 28 bis, 28 ter y 28 quater, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, al regular aspectos que incidían de forma directa a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas susceptibles de afectación.

Derivado de ello, se determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos retroactivos, a la fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado; esto es, el seis de febrero de dos mil

² 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., apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek, votaron con las consideraciones atinentes a la falta de consulta en materia indígena. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, votaron con las consideraciones alusivas a la falta de competencia del congreso local para regular el procedimiento penal. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

dieciséis; ello, a partir de que se notificaran los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

En ese orden de ideas, si bien voté con la ejecutoria en el sentido de declarar la invalidez del párrafo primero, del artículo 23 de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro; ello fue únicamente en la porción normativa “*procesos penales*”, derivado de la falta de competencia legal del Congreso Local del Estado de Querétaro, para legislar en materia procedimental penal. En consecuencia, no comparto los argumentos que se expresaron como sustento de la ejecutoria, relativos a la falta de la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, contenido en el apartado B, primer párrafo, del artículo 2º constitucional.

En primer lugar, me parece que para poder ordenar la invalidez de una legislación o un decreto que reforme una ley, debe existir un principio de agravio; expresado, en este caso, por la Procuraduría General de la República, como accionante en la presente vía. Sin embargo, nada planteó con relación a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, sino que se concretó a alegar una cuestión estrictamente competencial.

En segundo término, considero que la falta de competencia legal del Congreso local para legislar sobre procesos penales, es una cuestión de carácter prioritario al tema de consulta indígena, ya que no podría realizarse el desahogo de esa consulta, si el legislador local no es competente para emitir leyes en esa materia.

Ello, porque la legislatura local pretende regular cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la materia es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del inciso c), de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Federal; y por tanto, invade su esfera de competencia.

Por último, estoy de acuerdo con que la declaratoria invalidez del numeral referido, surtiera efectos una vez que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, fuera notificado sobre los puntos resolutivos del fallo; e incluso, que para el eficaz cumplimiento de la sentencia, se notifique al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal, en el Estado de Querétaro, y a la Fiscalía General de la misma entidad.

Sin embargo, desde mi punto de vista, si una norma se declaró inválida, no hay forma de seguirla aplicando; así, el problema se presenta en aquéllos procedimientos que se encuentran en trámite, pues se podrían llegar a aplicar las normas declaradas inconstitucionales.

En ese orden de ideas, estimo que en esos casos, se deben sujetar a la lógica de la normatividad del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente **VOTO CONCURRENTE**.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

HVB

Esta foja corresponde al Voto Concurrente en la Acción de Inconstitucionalidad **19/2016. Conste.**

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2016**

Atendiendo a la cuestión efectivamente planteada, relacionada con la incompetencia del Congreso del Estado de Querétaro para regular un aspecto relativo al procedimiento penal, así como a la impugnación, en este sentido, únicamente de la porción normativa “penales” del párrafo primero del artículo 23 de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, considero que no había necesidad de suplir el concepto de invalidez hecho valer por la promovente, el cual resultaba fundado, por violación a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal; máxime si se tiene en cuenta que respecto de la porción normativa combatida el estudio sobre la competencia es de carácter preferente al de consulta previa, pues, en todo caso, no podría obligarse a un órgano incompetente a llevar a cabo un procedimiento de este tipo.

No obstante lo anterior, al haberse aprobado por mayoría que la invalidez de la norma impugnada se sustentara en la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas del Estado -con lo cual podría haber coincidido, de haberse sometido a consideración del Pleno, en su momento, una propuesta en este sentido-, coincido con la invalidez por extensión del artículo quinto del decreto en que se contiene la citada norma, la cual, estimo, podría haber incluso alcanzado a la totalidad del mismo, dada la naturaleza de la violación advertida.

ATENTAMENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2016.

I. Antecedentes.

La Procuradora General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, en la porción normativa que prevé el derecho de las personas indígenas dentro de los procesos penales de contar con un intérprete o traductor nombrado de oficio y pagado por el Estado, el que en caso de no contar con ese intérprete o traductor el procedimiento será nulo, y que las personas indígenas tendrán derecho a realizar sus declaraciones y testimonios en su lengua.

La Procuradora argumentó en lo medular que el derecho de las personas indígenas a ser asistidas por un intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura es una cuestión que se enmarca en el procedimiento penal. En consecuencia, sostuvo que la legislatura estatal era incompetente para regular lo anterior, ya que en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución y el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de octubre de dos mil trece se establece una facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir normas en relación con el procedimiento penal. Además, sostiene que la norma es contraria a la seguridad jurídica por establecer que serán nulos los procesos penales en los que comparezca con cualquier carácter una persona indígena sin que se le haya nombrado intérprete o traductor, mientras que el Código Nacional

de Procedimientos Penales establece la posible convalidación de actuaciones mediante la reposición del procedimiento.

II. Decisión de la sentencia.

En la sesión de veinticinco de junio de dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió declarar **parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad, suplida en términos del artículo 71, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria.

En la sentencia se declara inválida la porción normativa “penales” del artículo porque los pueblos y comunidades indígenas no fueron consultados en el proceso legislativo que dio lugar a su reforma, violando de esa manera el artículo 2, apartado B, primer párrafo, de la Constitución Federal y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Asimismo, se determinó que debía declararse la invalidez por extensión del artículo quinto del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el cinco de febrero de dos mil dieciséis, mediante el cual se reformó el artículo 23, pero también se adicionó un párrafo al artículo 27, el artículo 27 bis, el capítulo tercero al título tercero y los artículos 28 bis, ter y quáter, a la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas del Estado de Querétaro. Se explicó que el artículo está vinculado con la porción normativa invalidada por vía directa, porque es el artículo del decreto mediante el cual se reformó el artículo que contiene la porción invalidada, y tiene el mismo vicio de inconstitucionalidad ya que los artículos que fueron

adicionados atañen de manera directa a los integrantes de los pueblos indígenas y en el procedimiento legislativo no existió consulta indígena previa.

Por último, se determinó que las declaraciones de invalidez surtirían efectos una vez notificados los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso de Querétaro y que, para el eficaz cumplimiento de la sentencia, también debía notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y a la Fiscalía General de la entidad federativa.

III. Razones del voto.

Comparto la conclusión de la sentencia de que se violó el derecho de consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, no estoy de acuerdo con el efecto que en la sentencia se le da a esa violación. Si bien es cierto que la Procuradora impugnó únicamente una porción del artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, el no haber realizado la consulta indígena debió tener como consecuencia la declaración de invalidez de la totalidad del decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

El que se establezca en la sentencia que se violó el derecho de consulta previa y que ello tiene como consecuencia la declaración de invalidez únicamente de una porción del artículo 23 se debe a la

manera en la que se votó el asunto. En la sesión, siete ministros votamos por la invalidez total del decreto por falta de consulta, mientras que cuatro consideraron fundado el argumento de la Procuradora de que el legislador local no tenía competencia para regular cuestiones de procedimiento penal, por lo que sólo debía invalidarse la porción del artículo 23 que se refería al procedimiento penal. Debido a que no se alcanzó la votación calificada de ocho votos para declarar la invalidez total del decreto, únicamente se pudo declarar la invalidez de la porción del artículo 23. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que las consideraciones respecto a la invalidez en la sentencia debían ser las relacionadas con la falta de consulta ya que esa postura es la que fue apoyada por la mayoría de los ministros. Lo anterior tuvo como consecuencia un resultado incongruente: se recogieron en la sentencia las consideraciones de la mayoría de la falta de consulta, pero se declaró la invalidez que deriva de las consideraciones de la minoría que pensaba que debía sostenerse la incompetencia del legislador local.

No tiene sentido que la falta de consulta tenga como consecuencia únicamente la declaración de invalidez de la porción “penales” del artículo 23, párrafo primero. En primer lugar, porque el artículo no se está invalidando porque su contenido sea contrario a la Constitución Federal, lo que es inconstitucional es el procedimiento seguido para su reforma. La falta de consulta es un vicio de un procedimiento legislativo que afecta la validez de la totalidad del decreto legislativo que es el acto jurídico que deriva del mismo. La nulidad del procedimiento afecta a la totalidad del acto, sin que éste pueda diseccionarse. En segundo lugar, porque la porción del artículo 23 que

se declaró inválida no es la única que hubiera exigido la celebración de la consulta por afectar a los pueblos y comunidades indígenas.

Es por lo anterior que no coincido con la declaración de invalidez directa realizada.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

RMMG/LPRZ/fjgl