

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 21 DE JUNIO DE 2018**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
35/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</p>	3 A 16
19/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)</p>	17 A 80 EN LISTA

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES  
21 DE JUNIO DE 2018**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ  
SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario, por favor, denos cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 66 ordinaria, celebrada el martes diecinueve de junio del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración el acta, señoras Ministras, señores Ministros. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

**QUEDA APROBADA EL ACTA.**

Continuamos, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2016, PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Continuando con el análisis de este asunto, señor Ministro Pardo, estaríamos haciendo el análisis del considerando sexto, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, en el considerando sexto se analiza la inconstitucionalidad que se alega del artículo 9, fracción VI, de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán.

En este tercer concepto de invalidez, el accionante sostiene que el artículo 9, fracción VI, de la ley impugnada es inconstitucional por violar el principio de seguridad jurídica, en relación con el derecho a ser objeto de protección con la que cuentan los intervinientes en

el proceso penal, al permitir que el otorgamiento de las medidas de protección se encuentre subordinada a la observancia de un escrutinio discrecional y subjetivo, como es la “importancia del caso”.

Este señalamiento se alega que incide en el principio de certeza jurídica, pues impide que las personas que serán objeto de protección conozcan con precisión cuáles serán los parámetros sobre los cuales la autoridad competente podrá determinar la viabilidad de la imposición de la medida correspondiente.

El proyecto propone declarar fundado ese concepto de invalidez, toda vez que el legislador local consideró que, para determinar si se debe aplicar las medidas de protección en favor de los sujetos que intervienen en los procesos penales en la entidad, se tendrán como criterios orientadores: la viabilidad del otorgamiento de las medidas de protección, la urgencia del caso, la trascendencia de la intervención de la persona a proteger en la investigación y en el proceso penal, la vulnerabilidad de la persona a proteger y, además, la importancia del caso; este último aspecto es el único que está impugnado.

Si bien se advierte que pueden existir factores que pudieran diferenciar un caso de otro y que, incluso, podrían entrar en alguna medida en el terreno de la subjetividad; lo cierto es que las restantes fracciones del artículo 9 hacen un correcto acopio de estos casos, pues se refieren a aspectos objetivos como la viabilidad del otorgamiento de las medidas, la urgencia del caso, la trascendencia de la intervención de la persona a proteger y la vulnerabilidad de la persona también a proteger.

Así, el criterio relativo estrictamente a la importancia del caso, resulta –en principio– relativo a alguna cuestión ajena a dichos aspectos, lo que hace evidente que tal criterio permite que quede en manos de la autoridad –de manera subjetiva y discrecional– la determinación de la aplicación de esa medida de seguridad; lo que –como se dijo– genera una afectación a la seguridad jurídica, con la consiguiente violación a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Dado que se propone que la norma impugnada sea considerada violatoria de dicho artículo 16 constitucional y, asimismo, se establece que permite la vulneración al artículo 1º de la propia Norma Fundamental, la propuesta es declarar la invalidez del artículo 9, fracción VI, de la ley impugnada. Esa es la propuesta, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Estaré de acuerdo con el artículo, pero por el problema competencial que hemos pactado en las sesiones anteriores, y me apartaré de algunas consideraciones de este punto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Del mismo modo, estaré por la invalidez total de este precepto en atención a las consideraciones que invoqué en la sesión pasada, y me reservo un concurrente, aparatándome de las consideraciones. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Estaría de acuerdo con el proyecto, con la reserva del criterio que he venido expresando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más? Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Solamente me aparto de los criterios que están expresados en la página 70, en el primer y segundo párrafos, concuerdo con que éste es inconstitucional por contravención a los artículos 16 y 20, apartado C, fracción V, de la propia Constitución. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. También estoy por la invalidez, pero más por cuestión de certeza que pudiera hacerlo, por cuestión de competencia del Congreso para legislar al respecto. No hay más observaciones, tomemos la votación. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto por cuestión de certeza y por cuestión de competencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien. Procedamos, entonces, a tomar la votación, señor secretario, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Por la invalidez del precepto, por otras consideraciones.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto, con reserva de criterio.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Por la invalidez total del artículo 9, por razones distintas.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto, y con razones adicionales.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor del proyecto, y con la salvedad que expresé.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto, formularé voto concurrente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once



votos a favor del sentido del proyecto, el señor Ministro Cossío Díaz, por falta de competencia por consideraciones diversas; la señora Ministra Luna Ramos, con consideraciones adicionales sobre falta de competencia; el señor Ministro Franco Gonzáles Salas por reserva de criterios; el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del artículo 9, por falta de competencia, y reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández por razones adicionales; el señor Ministro Medina Mora con salvedades, y el señor Ministro Presidente Aguilar Morales por falta de competencia y con anuncio de voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CON ESTA VOTACIÓN QUEDA, ENTONCES, APROBADO EL SENTIDO DE LA PROPUESTA.**

Y continuaríamos, señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Sí señor Ministro Presidente. El siguiente punto sería lo relativo a los efectos de la invalidez que se decreta. Como recordarán, el proyecto ya se ha agotado, establece la invalidez de los artículos 7, fracción XI, así como su párrafo penúltimo, 9, fracción VI, y 12 en la porción normativa que dispone “órgano jurisdiccional”, todos para la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán.

La propuesta es que esta invalidez tenga efectos retroactivos a partir del primero de octubre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor la ley mencionada; vienen dos factores adicionales que, según las últimas votaciones del Pleno, entiendo que la

mayoría ha votado por eliminarlo, es el que corresponde a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia penal. Entiendo que, en este punto, hay una mayoría que opta porque no deba señalarse esta cuestión.

También estamos proponiendo que en la aplicación retroactiva de la invalidez se deben aplicar los principios correspondientes en la materia penal; y que los efectos surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán; y, además, se propone notificación al Tribunal Superior de Justicia del propio Estado, a los Tribunales Colegiados Unitarios del Décimo Cuarto Circuito, a los juzgados de distrito que ejercen su jurisdicción en ese Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Yucatán. Esa sería la propuesta, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Estaré por la invalidez completa del decreto, como lo tratamos en la sesión del martes pasado; creo que no tiene competencia el Congreso del Estado, creo que la extensión debe ser general, y me apartaría de algunos puntos concretos de los efectos, que acaba de señalar el señor Ministro Pardo, como es éste, la notificación a las autoridades, creo que siendo acción basta con la notificación genérica a la autoridad que expidió la ley. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Si bien comparto las invalideces que fueron votadas en este asunto, desde mi punto de vista, debería ser la invalidez en efectos extensivos a toda la norma por falta de competencia, tal como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 29/2015; anuncio un voto concurrente en ese sentido, pero votaré a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Como es mi costumbre en materia penal, estoy por la declaración de invalidez en los términos que se señalan por el proyecto de los preceptos y las porciones relativas, determinando que podrán tener efectos retroactivos de acuerdo a las disposiciones y principios de la materia penal, en términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, y –desde luego– estoy de acuerdo en que surta efectos a partir de la notificación al Congreso del Estado y a los demás tribunales que se mencionan en el proyecto, que –de alguna manera– están ligados a su aplicación. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. He estado votando en este asunto por la invalidez total de los preceptos sobre la lógica de falta de competencia; derivado de esto, me veo obligado a votar por extensión por la invalidez de todo el cuerpo normativo porque me parece que adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad.

Asimismo, estoy de acuerdo con los efectos retroactivos; sin embargo, en este caso, por tratarse –precisamente– de un tema de competencia y las peculiaridades de esta ley, me parece que no es lo más conveniente dejar discrecionalidad a los operadores jurídicos; conscientemente, votaré por extensión por la invalidez de toda la ley; en segundo, a favor de los efectos retroactivos y porque se quite la referencia a los operadores jurídicos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Como lo he hecho en otros precedentes, también para apartarme con un voto concurrente de la fecha de retroacción a dos mil dieciséis. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Nadie más, señores Ministros? Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Creo que estamos votando dos puntos diferentes. Primero, si hacemos extensivo a toda la ley o a qué artículos de la ley, que fue una propuesta que había realizado el Ministro Cossío, y otro punto serían los efectos;

ahorita, si nos tenemos que pronunciar por los dos temas, así lo haré.

Estaría por la invalidez, salvo el artículo 3 de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, que –para mí– es implementación, considero que se debe extender el efecto de invalidez de los preceptos que estamos analizando; por lo que se refiere a los efectos –en concreto–, que se le debe dar a la invalidez de estos preceptos y de los que se estudian en el proyecto, votaré en contra como lo hice en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, donde examinamos artículos semejantes en relación a la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, que fue de la ponencia de la Ministra Luna. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. No habiendo más observaciones, tomemos la votación.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Por la invalidez total, anuncio voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También, por la invalidez de la ley completa, y me separo de algunos efectos puntuales, –los que señalé–, y anuncio un voto particular.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de los artículos, en la forma y en las porciones determinadas, no estoy de acuerdo con la extensión

hacia todo lo demás, aunque no me pronuncié, señor Presidente, en esta parte del proyecto porque fue un día en que estaba de comisión; no hago extensiva a toda la ley, porque creo que hay facultades de acuerdo al artículo octavo transitorio para que las legislaciones tanto federal como de los Estados puedan emitir legislación para complementar el Código Nacional de Procedimientos Penales; creo que –de esa manera– se ha entendido que –incluso– existe esta posibilidad para la Federación y tenemos las leyes que se han dado con posterioridad para ello; entonces, no estaría de acuerdo con que se hicieran extensivos los efectos. Por lo que hace a lo declarado inválido, en los términos que expresé, como ha sido mi costumbre en todos los asuntos de materia penal.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con respeto al criterio mayoritario, –que parece ser hasta ahora es el que prevalece– voto con el proyecto con reserva.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Por la invalidez total de la ley por extensión, a favor de los efectos retroactivos y porque se quite la referencia a los operadores jurídicos.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Voto con el proyecto, aunque –como siempre en estos casos– haré una salvedad, en el sentido de que –para mí–, respecto de los preceptos que se invalidan no debe dejarse insubsistente la medida de que se trate, sino aplicarse el Código Nacional de Procedimientos Penales. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estaría por la extensión de invalidez de la Ley para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán, con

excepción del artículo 3 de la ley, porque es implementación, y en contra de los efectos.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Al analizar los diferentes artículos de la ley, podríamos encontrar algunos que son inconstitucionales y que rebasan la autoridad que puede tener el Estado para legislar en materia operativa; sin embargo, a la hora de quitar eso, tal vez la ley quede absolutamente sin sentido y, en esa lógica, simplemente, –por limpieza– mi voto sería por invalidar toda la ley.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto, con voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** También me aparto porque el artículo 9, en su totalidad debe ser invalidado y, en relación con dejar a los operadores jurídicos la aplicación de estas normas, siempre he dicho que no es lo necesario para hacerlo así.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que, por lo que se refiere a la propuesta de efectos retroactivos, existe una mayoría de nueve votos a favor del proyecto; en cuanto a que actúen los operadores jurídicos en los términos propuestos en el proyecto, una mayoría de siete votos; por lo que se refiere a surtimientos de efectos, unanimidad de once votos; por lo que se refiere a notificaciones, mayoría de diez votos, sólo voto en contra del señor Ministro Cossío Díaz; y en cuanto a la declaración de invalidez en forma extensiva hay votación por la invalidez completa del decreto de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora; invalidez extensiva por todo el decreto, salvo el artículo 3, la señora Ministra Piña Hernández, y por

invalidar todo el artículo 9, el señor Ministro Presidente Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En ese sentido, respecto de la propuesta de los Ministros que votaron por la invalidez total de la norma no se alcanza la votación suficiente.

**QUEDA APROBADA EN SUS TÉRMINOS LA PROPUESTA.**

Con las observaciones y votos concurrentes, que entiendo se formularán por los señores Ministros que así lo consideren.

¿Algún otro punto señor Ministro Pardo?

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** No señor Presidente, sería todo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Lea, por favor, los resolutivos, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 7, FRACCIÓN XI Y PÁRRAFO PENÚLTIMO, 9, FRACCIÓN VI, Y 12, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “ÓRGANO JURISDICCIONAL”, DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL VEINTE DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS, EN LOS TÉRMINOS DE LOS CONSIDERANDOS QUINTO Y SEXTO; PARA LOS EFECTOS RETROACTIVOS**



**PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA, EN LA INTELIGENCIA DE QUE DICHOS EFECTOS SE SURTIRÁN CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN 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.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señoras Ministras, señores Ministros. ¿Están de acuerdo con los puntos resolutivos? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS.**

**EN CONSECUENCIA, QUEDA RESUELTA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2016.**

Continuamos, por favor, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2016, PROMOVIDA POR LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA 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 DISPONE “...PENALES...”, 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 ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA, EN LA INTELIGENCIA DE QUE DICHOS EFECTOS 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; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Pongo a su consideración los primeros cuatro considerandos de esta propuesta, el primero, relativo a la competencia, el segundo a la oportunidad, el tercero a la legitimación y el cuarto a la procedencia. ¿Alguna observación en estos considerandos? Si no la hay, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS.**

Pasaríamos al considerando quinto, al estudio de fondo, señora Ministra Piña, ponente.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Someto a consideración de este Tribunal Pleno, el proyecto de resolución relativo a la acción de inconstitucionalidad 19/2016, promovida por la Procuradora General de la República.

En esta acción se impugna el artículo 23, párrafo primero, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, únicamente en la porción normativa que se refiere a los procesos penales, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

La accionante aduce —entre otros motivos de invalidez— que la norma es inconstitucional porque el Congreso del Estado de Querétaro no tenía competencia legal para legislar sobre cuestiones propias del

proceso penal, debido a que se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

En el proyecto se establece —siguiendo diversos precedentes de este Tribunal Pleno— que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, que entró en vigor el nueve siguiente, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución, dispuso que el Congreso de la Unión sería la autoridad competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal que regiría en toda la República Mexicana, excluyendo —de esta forma— la concurrencia de los Estados para legislar al respecto, y pretendiendo la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.

Se concluye que, —efectivamente— el Congreso del Estado de Querétaro, con la reforma al precepto controvertido, publicado el cinco de febrero de dos mil dieciséis, esto es, posterior a la aludida reforma constitucional, legisló sobre aspectos de procedimiento penal, aun cuando la porción normativa impugnada no se encuentre en un ordenamiento denominado “código procesal o de procedimientos”.

Efectivamente, el artículo que estamos analizando dice: “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”.

El proyecto está proponiendo únicamente invalidar la porción normativa referente a penales, para que siga vivo este artículo en función de que también habla de procesos civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza que se desarrolle en forma de juicio; entonces, siguiendo los precedentes de este Tribunal Pleno, se está proponiendo declarar la invalidez de esta porción normativa. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Está a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Tiene toda la razón la señora Ministra en cuanto a que la acción está planteada única y exclusivamente respecto al artículo 23, primer párrafo, de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

La pregunta es: ¿si debiera haber habido o no consulta indígena en esta materia? Como la señora Ministra lo señaló con toda precisión, es una ley general que se ha emitido para el Estado y, hasta donde pude investigar, no se hizo esta consulta indígena; tuvimos un asunto la semana pasada, ya sé que hay una votación diferenciada en este sentido de cuándo sí y cuándo no, me imagino que, por eso ella, por economía procesal, –como se dice–

no lo puso, por el mal destino que suelen tener estas aseveraciones, pero estaría por la invalidez, pero porque no se realizó la consulta indígena en una legislación específica.

En caso de que no prevaleciera este criterio, entonces, me reservaría el uso de la palabra ya para entrar a analizar, específicamente, este precepto, el artículo 23, en la porción que está indicando la señora Ministra. En este sentido, creo que la legislatura del Estado, en términos del Convenio 169 de la OIT y el artículo 2° constitucional, debió haberse llevado esta consulta. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. Me voy a pronunciar en el mismo sentido.

Efectivamente, en la ponencia pudimos revisar, no encontramos en el proceso legislativo, –insisto– en la investigación o en el seguimiento que se dio con los medios de que disponemos, no se desprende que haya habido la consulta, esta si es una ley destinada a las comunidades y pueblos indígenas.

Ahora bien, pensaba que podíamos aplicar el criterio que aplicamos la mayoría, –en todo caso, entiendo que no fue un criterio mayoritario en la ocasión pasada– de que, en este caso específico, toda vez que, de prosperar el proyecto, estaríamos declarando la inconstitucionalidad a nada práctico, ni positivo para las propias comunidades llevaría a la consulta, porque cualquiera

que fuera el resultado de la consulta, el precepto es inconstitucional por competencia; suponiendo que se hiciera la consulta, que hubiese un apoyo mayoritario a la consulta, de todas maneras es inconstitucional el precepto. Entonces, hasta ahí dije: bueno, todavía aplicando esta posición que tuvimos algunos de los Ministros pudiésemos continuar con el análisis.

Sin embargo, este texto habla de todo el régimen de traducción en procesos civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza; es decir, creo –lo planteo como una duda– que no se salvaría, en este caso, con esta posición mayoritaria de decir: bueno, cómo vamos a declarar la inconstitucionalidad, porque estaríamos declarando la inconstitucionalidad de la porción normativa penal, pero de que no hubo consulta, y esta es una legislación que abarca los procesos civiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza, me parece que es evidente que tuvo que haber habido una consulta y que no vamos a poder brincar el obstáculo en el otro sentido. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. He estado votando reiteradamente porque en este tipo de temas se tiene que hacer la consulta previa, tanto tratándose de pueblos y comunidades indígenas, como personas con discapacidad.

Este asunto que estamos analizando hoy, creo que tiene un par de peculiaridades que tenemos que reflexionar; primero, no está

impugnada toda la ley, está impugnado sólo un precepto y realmente de ese precepto sólo una palabra y, en segundo lugar, se está impugnando por un tema de competencia, es decir, haya consulta o no, el Congreso local no puede tener competencia, en cualquier caso la legislación sobre procesos penales sería inconstitucional; sin embargo, estimo que, cuando una ley que trata esas materias, sobre todo ésta que es específicamente Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, cuando viene una impugnación específica, aunque sea un tema competencial que pudiera, incluso, ser de estudio preferente, porque si no hay competencia, —reitero— con o sin consulta, el precepto es inconstitucional, me parece que se abre la puerta —por decirlo de alguna manera— para que nos podamos asomar si en el proceso legislativo se cumplió o no la consulta; de tal suerte que al venir una acción de inconstitucionalidad a la Corte, cualquiera que sea el argumento y el número de preceptos que se impugna, acreditado que sea —como en el caso concreto— que no hubo consulta, me parece que este es el argumento que tendríamos que privilegiar; se tendría que hacer la consulta, revisar toda la ley y, obviamente, no contener los procesos penales, pero también votaré —como lo he hecho en los precedentes— por la necesidad de que haya consulta previa, que en este caso no lo hubo y, consecuentemente, por la invalidez de toda la ley.

Si esto no alcanza la mayoría calificada necesaria, estaré a favor del proyecto, me parece que, efectivamente, es clara la falta de competencia por parte del Congreso local y, en su caso, haré un voto concurrente, explicando estas diferencias. Gracias señor Ministro Presidente.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Una aclaración, señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Efectivamente, como lo señaló el Ministro Zaldívar; en este punto, en particular, nada más se viene impugnando este artículo en específico y por una cuestión de competencia.

Ya fue materia de discusión del Tribunal Pleno cuando vimos una ley, concretamente, de las personas con discapacidad, referidas al autismo; si el hecho de que esa ley establezca prerrogativas o beneficios —y así lo hemos venido discutiendo—, si esa ley establece beneficios para —en este caso— las comunidades indígenas, pero lo hemos visto con personas con discapacidad, se debe declarar la invalidez de toda la ley o solamente de las porciones impugnadas.

He sido, y lo quiero comentar, que soy de la idea, y así votaré, en el sentido de que toda la ley se tiene que invalidar porque no hubo consulta, esa es mi votación pero, tomando en consideración las votaciones que hemos tenido, y que la mayoría se ha decantado que, aunque no exista consulta, si beneficia a los sujetos que está regulando, entonces no se debe declarar la invalidez total, aunque no haya consulta, eso ha sido criterio mayoritario, no lo comparto porque considero que está en función de una interpretación de cada juez o autoridad el decir si esto beneficia o si no lo beneficia, —para mí— si no hay consulta se declara la invalidez total de la norma, y así será mi voto, pero tomando en cuenta los criterios mayoritarios opté por presentar el asunto únicamente por cuestión

de competencia y en función del procedimiento penal porque, efectivamente, la ley tiene como propósito proteger a las personas de comunidades indígenas que no hablen el idioma español, y es más, es hasta un poco más benéfica en procedimientos penales que el mismo Código Nacional de Procedimientos Penales, es más benéfica esta ley en algunos aspectos, sobre todo, en la nulidad que establece por el estilo, si no acude un intérprete a los procesos penales.

En ese sentido, estoy presentando el proyecto —como lo dije—, voy a votar por la invalidez total de la norma, —para mí— es necesaria la consulta, así lo he votado en los precedentes, lo hemos discutido mucho en personas con discapacidad, pero haré el engrose como resulte de la votación mayoritaria que emita este Tribunal Pleno. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra Piña. Señor Ministro Franco, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Es muy interesante el planteamiento que se ha hecho; sin embargo, no voy a coincidir con la invalidez total de la ley, por una razón de técnica simplemente, resultaría extemporáneo, es decir, la ley se expidió hace muchos años — en dos mil nueve—; consecuentemente, tenemos una norma que nos obliga a —dentro de un período— poder analizar este tipo de cuestiones; en mi opinión, —con pleno respeto— sería extemporáneo hacer un análisis de este tipo respecto del resto de la ley.

En segundo lugar, hago notar algo, —que debemos reflexionar— el artículo es general, no habla del procedimiento penal exclusivamente, la Ministra lo leyó, 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”; me parecería que por razón de competencia —y si ese fuera el criterio mayoritario que se estableciera—, pues lo único que se tendría que invalidar es la referencia a los procesos penales.

Me parece que eliminar la norma completa iría en contra de una protección que se le está otorgando a las comunidades y pueblos indígenas de manera general, por eso tengo dudas de que, inclusive, debiéramos invalidar esto, puesto que entiendo que es una norma general que trata de establecer una protección para los pueblos y comunidades respecto de la garantía que deben tener cuando participan en cualquier proceso —incluyendo el penal— de tener la suficiente asistencia.

Ahora, podríamos entrar a otros argumentos que aquí no se analizan pero, por esta razón, —insisto— si el criterio mayoritario fuera por competencia, entonces, tendríamos que eliminar nada más la porción normativa que se refiere a los procesos penales.

Consecuentemente, estaré —en principio— en contra del proyecto por estas razones y, por supuesto, respetando plenamente las posiciones de invalidar la ley, también me he sumado categóricamente y considero que hay que hacer la consulta y no

sólo hacer la consulta, hacerla bajo ciertos parámetros que garanticen que sea una consulta efectiva, pero aquí — honestamente— encuentro un problema de orden técnico, que no veo cómo pudiéramos superar por la extemporaneidad que tendría el entrar a analizar eso. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. Señora Ministra Piña, tengo petición de tres Ministros, pero ¿quiere usted una aclaración?

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En función de lo que comentaba el señor Ministro Franco, pero me puedo esperar al final.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que la temporalidad —como ha apuntado el señor Ministro Franco— resulta fundamental para saber hasta dónde podríamos, por oportunidad, revisar una norma, pero también es cierto que este Tribunal Pleno no ha reparado en esta circunstancia cuando, por extensión, logra la invalidez, independientemente del momento en la que ésta se pudiera haber publicado, y lo es —precisamente— bajo el punto concreto de la congruencia, en tanto que si se ha identificado una disposición legal que vulnera un derecho, invade una competencia o —de cualquier manera— atenta contra el texto constitucional, difícilmente pudiera pasar por alto este Tribunal, una circunstancia de esa naturaleza y, desde luego, es un punto de reflexión

importante, si la extensión de invalidez cuando unas normas dependen de otras o como en el caso ya bastante más segmentado, planteado por esta Suprema Corte, comparte el vicio de inconstitucionalidad detectado, si la temporalidad es un argumento oponible a una invalidez de esta naturaleza.

Sin embargo, –regresando al punto en concreto– estoy total y absolutamente de acuerdo con la propuesta del proyecto, al quitar, por el tema de competencia, el aspecto específico de la expresión “penales”, pero lo hago básicamente, primero, porque a pesar de que existe –desde luego– el criterio de la consulta previa, éste necesariamente tiene que vincularse siempre con la oportunidad para cuestionar una norma que afecte los derechos de las comunidades, no para invalidar la que les beneficia, y es que éste no es –si así lo queremos ver– un beneficio entregado única y exclusivamente por la legislatura local, es que a esto tienen derecho constitucionalmente, razón por la cual parecería difícil considerar que esto, por motivo de falta de consulta, pudiese ser invalidado no sólo esto, sino toda la ley.

Dice la Constitución en su artículo 2º, fracción 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. –lo importante viene aquí– Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.

Esta disposición no hace más que desarrollar, como en la exposición de motivos se dio, la disposición constitucional repitiéndola en su literalidad, difícilmente podría considerar que una disposición constitucional reflejada de manera concreta en una legislación local, que obliga a que todos los procedimientos que se sigan en donde estén involucrados indígenas deban contar con el intérprete a la lengua, pudiera ser motivo de vulneración de la propia Constitución, en esencia, o de alguna otra convención que obligue a una consulta, cuando lo único que se hace es respetar el texto constitucional, llevando al texto de la ley lo que la propia Constitución ordena.

Incluso, para efectos prácticos, podría no existir esta disposición como tal, y constitucionalmente habría la obligación de que en todos estos procesos se instituyera la figura del intérprete para que quienes pertenezcan a grupos vulnerables y, por usos y costumbres o por lengua, puedan ser asistidos en cada uno de estos procedimientos.

De manera que, regresando al punto y bajo las tres vertientes acabadas de explicar, difícilmente entendería, como la mayoría lo ha expresado, incluso, en casos recientes, como cuando se estudió la Constitución para la Ciudad de México, que una disposición que no vino prevista de un procedimiento de consulta, pero que beneficia a una clase de desprotegida, debe preservarse porque no en el ánimo de argumentar que no se les escuchó, se les prive del beneficio ya concedido, más cuando el beneficio así obtenido, no es más que la respuesta que la legislatura local tuvo para considerar la disposición constitucional que obliga a lo mismo; parecería entonces difícil pensar que en función de la

preservación de la supremacía constitucional y de los tratados que se celebren con arreglo a la misma, pudiera invalidarse ésta y otras normas que resulten benéficas.

Si aquí se estudiara alguna, en lo particular, que no está comprometida la acción de inconstitucionalidad, sólo se dirige a este artículo, que demostrara que, efectivamente, con la consulta hubiere generado una mejor interpretación de la norma, una mejor concepción de la regla o, en su caso, advirtiendo un severo perjuicio a las comunidades, ni duda cabe que habría que anularla, pero una que reproduce el texto constitucional invocando que no se les escuchó, me parecería difícil de aceptar; por ello, estoy entonces con el proyecto, que muy amablemente la señora Ministra Piña Hernández ha presentado –precisamente– con el criterio mayoritario, más allá de que ella pudiera no haber estado originalmente de acuerdo con esa postura. Mantengo entonces mi posición en ese sentido, reiterando el texto constitucional que le da sustento. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Quiero comentar esto, primero, el problema de la oportunidad no me preocupa porque si lo que vamos a ver es única y exclusivamente lo que se modificó en el decreto publicado el cinco de febrero de dos mil dieciséis, y ese es el artículo 23, pues entonces digamos que lo que se modificó del artículo 23 no tuvo consulta.

Consecuentemente, el vicio no es de competencia, es de falta de consulta respecto del artículo 23. Tiene razón el Ministro Franco en una parte, cuando dice: se fue la extemporaneidad de la ley; sí, pero el artículo 23 no fue consultado; entonces, ahí hay un problema —me parece— central de consulta.

Segundo, creo que el problema en la consulta es —precisamente— lo que se acaba de decir. Como nos parece que lo que se hizo, se hizo bien no debía haber habido consulta; creo que esa no es la función de la consulta, me parece que se genera una posición muy paternalista del Estado, lo que está obligando ir a una consulta para que en la consulta las personas que tienen que decir cosas, las digan, y no coincido que sea una mera reproducción.

Si ven el artículo dice: “contar con un intérprete o traductor”, esto hace una diferencia central en la jurisprudencia que tiene la Sala. La Sala ha reconocido que hay intérprete “y traductor” no “o traductor”, y no es una cosa sutil, simplemente es un mundo completamente diferenciado.

Entonces el artículo 23 no está reproduciendo literalmente el artículo 2º, no está otorgando los mismos beneficios del artículo 2º, podría tener —inclusive— una restricción respecto a lo que la Sala ha dicho de intérprete y traductor como dos figuras procesales distintas, pero más allá de esta cuestión que es meramente coyuntural, creo que la garantía que se les otorga a pueblos y comunidades es que los pueblos, las comunidades o los grupos que representan a personas con discapacidad digan lo que tienen que decir y no entremos en una función tutorial, que esta es la parte que me parece complicada.



Como nos parece que se les están otorgando cosas ¿para qué hacemos la consulta? No, se hace la consulta para que digan lo que les parezca; y, segundo si hay un problema de oportunidad, toda vez que el artículo 23 no fue consultado. Que no se consultara la ley completa, ya sabemos que no se consultó, pero el artículo 23 de este decreto de cinco de febrero de dos mil dieciséis, tampoco se consultó y, sobre eso, hay un vicio procedimental lo suficientemente grande —desde mi punto de vista— para plantear el problema de la invalidez del artículo 23, porque un requisito central, por Constitución y por tratados internacionales, no quedó satisfecho.

Entonces, no sé cómo se vaya a someter la votación, si por competencia o no; puedo estar por la invalidez completa del precepto, porque el precepto en este proceso específico, y si vemos la exposición de motivos el legislador del Estado nos cuenta una historia muy interesante sobre el Convenio 169, sobre las exigencias, toda una cosa muy bien puesta, nada más que no tuvo consulta, cuando ésa era —precisamente— su obligación en este mismo sentido.

Entonces, simplemente para aclarar: votaré por la invalidez completa del precepto porque no hubo procedimiento y la condición temporal, pues está satisfecha respecto del precepto mismo, sin necesidad de remontarnos a la ley originaria que está siendo reformada. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Me han pedido la palabra el señor Ministro Medina Mora y el Ministro Franco, pero el Ministro Laynez quiere hacer una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** También para precisar mi posición. También sólo me refiero a la validez del artículo 23, no de toda la ley, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que es procesalmente obligado para nosotros plantear como de estudio previo lo impugnado. Aquí viene la Procuraduría General de la República, e impugna una porción de la redacción del artículo 23 que, en efecto, fue reformado el cinco de febrero de dos mil dieciséis, junto con otros artículos de la ley y, en esa lógica, habla de procesos penales. La legislatura local no tiene competencia para legislar sobre esta materia; concuerdo con el proyecto en ese sentido, simplemente, pienso que es por contraste con la Constitución no con el Código Nacional, pero sí vale la pena señalar que el Código Nacional tiene seis o siete preceptos que regulan o plantean – precisamente– este tema de asistencia a los indígenas de interpretación y de traducción; de manera que eso está regulado pero, al final no importa, o sea, es porque la Constitución reserva esta competencia a la Federación y el Estado no tiene competencia.

En esta lógica, estoy de acuerdo con el proyecto, contrastándolo con el artículo 73 y, en efecto, el artículo 2º establece esta

cuestión de contar con un intérprete; claro, un intérprete no es lo mismo —necesariamente— que un traductor, pero creo que la intención del Constituyente al poner esto era —precisamente— que contara con la asistencia.

No estaría de acuerdo con la idea de invalidar toda la ley por falta de consulta, pero eso me parece que no es en este momento lo que debíamos discutir, sino, primero, lo que se planteó, y estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Medina Mora. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente, porque quiero aclarar qué dije, porque probablemente no lo dije con la claridad que pensé que lo había dicho. A ver, me referí al criterio mayoritario —expresamente— de competencia; por eso referí que, en todo caso, si ese fuera el criterio, nada más se tendría que invalidar lo que refiere a lo procesal. También expresé —en mi intervención— que podría haber otros motivos de invalidez que podríamos analizar, puedo estar de acuerdo que se invalide este precepto por falta de consulta, pero no entendí que ese fuera, —en ese momento, y a la mejor no lo entendí bien el debate, y podría caminar porque estoy totalmente de acuerdo con lo que dijo el Ministro Cossío, aquí no hubo consulta.

Ahora, lo tendríamos que hacer de oficio porque eso no está planteado expresamente, y podría caminar con ello; insisto, sigo pensando que no introduje el tema, se introdujo en el debate y, por

eso me pronuncié, que veo complicado aceptar un criterio que una ley promulgada en dos mil nueve ahora la invalidemos, aunque sea por extensión, cuando no se impugnó en su momento; precisando nada más mi posición sería: me podría sumar, si eso es lo que se va a discutir, que este artículo 23 puede invalidarse por falta de consulta, no por competencia porque —insisto— entonces mi posición sería que nada más lo referido, atendiendo al criterio mayoritario, a lo que se refiere al proceso penal. Gracias señor Ministro Presidente, gracias señoras y señores Ministros por escucharme en esta segunda intervención.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. He escuchado con mucho interés la discusión del día de hoy; mi postura siempre ha sido por la invalidez total cuando existe una violación al derecho a la consulta, porque creo que hay un derecho que se les está violando, es decir, es —precisamente— el derecho a tener la consulta; se resume en un frase: “nada sobre nosotros sin nosotros”, es decir, independientemente del contenido de la norma, el derecho que tienen es a ser escuchados, no importa si la norma es en su beneficio o en su perjuicio; es más, veo difícil que una legislatura saque una ley sobre indígenas que tenga la intención de perjudicarlos, siempre va a haber algún beneficio en estas normas, lo que se viola es el derecho a ser consultado; por eso realmente, no creo que el contenido de la norma convalide la violación procesal que se estaría analizando.

En cuanto al tema de oportunidad, me parece un tema interesante, me parece plausible el argumento de oportunidad, me pronunciaré por la invalidez de este artículo, en este momento; en efectos, me parece que podemos entrar a analizar si existe este vicio en otras normas, por lo menos, en las normas contenidas en el decreto, pero ya sería cuestión de efectos o la invalidez total de la ley.

También, en cuanto a dejar desprotegidos a quienes hoy gozan de algún beneficio de esta ley, pues, en efectos, también hemos hecho muchas cosas para asegurar que no resulten perjudicados, como obligar al legislador a legislar, suspender los efectos de la declaratoria de invalidez hasta que vuelvan a legislar; en fin, me parece que todos estos son temas que se verían en efectos.

Por lo tanto, estaría por la invalidez de la norma –en este momento–, reservándome para una discusión en efectos sobre –por lo menos– el resto del decreto que se publicó en el diario oficial, que sería oportuno. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. En atención a lo que se ha venido –aquí– analizando y discutiendo, voy a fijar ya mi posición en cuanto a la votación.

Un primer tema es el referirse al contenido de la norma para efectos, si se tiene que hacer consulta o no; creo que esta es una situación en que varios de nosotros hemos insistido de manera

reiterada que no sólo no es necesario, sino que no es correcto analizar el contenido de la norma, porque se está violando un derecho a la consulta; no nos toca, con una cultura paternalista, analizar cada una de las normas qué les beneficia, qué no les beneficia a los pueblos y comunidades indígenas, o en otros supuestos, a las personas con discapacidad; por eso es la consulta, porque se supone que ellos tienen una visión diferente a la que tenemos los distintos órganos del Estado, llámese legislador o, incluso, esta Suprema Corte, es necesario que ellos manifiesten su opinión.

De tal suerte que –creo– no se puede hacer un análisis de la norma; pero si este fuera el caso, simplemente el artículo 23, aparte de la competencia, hay una violación clarísima cuando habla que contarán con un intérprete o traductor; la Primera Sala ha sostenido en jurisprudencia muy sólida, –desde hace tiempo– que se trata de dos figuras que pueden consistir en la misma persona, pero una cosa es el traductor que conozca la lengua indígena, y otra cosa es el intérprete que conoce la cultura y la cosmovisión de los indígenas, porque el lenguaje indígena es simbólico en gran medida; entonces, no basta alguien que conozca la lengua, sino tiene que también conocer la cultura y la cosmovisión; así que –incluso– analizando el texto, llegaríamos a la inconstitucionalidad; pero –reitero– esto no solamente creo que no es necesario, sino creo que no lo debemos hacer.

En segundo lugar, soy de la idea que, cuando se impugna una norma de una ley que tuvo que estar sujeta a consulta y, sobre todo, cuando es una ley específica de la materia, como es el caso, en ese momento renace el derecho o la atribución a que

analicemos toda la norma, porque toda la norma está viciada –en su caso– del defecto de la falta de consulta; por eso, votaré por la invalidez de toda la norma porque creo que, en este momento, con independencia de que fue extemporáneo, renace el vicio al haber un decreto que reforma la ley y venir impugnado ese decreto; pero aun cuando pudiera ser que esto no se aceptara por la mayoría, llegaría a la misma conclusión por lo siguiente: me parece que todo el decreto de reformas, no nada más el artículo impugnado, sino todo el artículo de reformas es inconstitucional e inválido por no tener consulta, y por vía de extensión lo sería toda la ley; así que ya sea por extensión o ya sea por invalidez directa, llego a la conclusión y votaré por la invalidez de toda la ley a la que pertenece el precepto impugnado. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna, por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. El asunto que la señora Ministra somete a consideración de este Pleno, –como todos sabemos– se reclama única y exclusivamente cuestiones de competencia; un artículo y una porción muy pequeña respecto de la cual la señora Ministra está proponiendo la declaración de invalidez, creo que en esa no hay objeción alguna.

La propuesta del señor Ministro Cossío y de otros de los señores Ministros que han participado; es decir, se trata de una Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro y, conforme a los precedentes de este Pleno,

la idea fundamental es que se les dé participación a las comunidades a través de la consulta.

¿Cuáles han sido los precedentes de este Pleno en materia de consulta? Iniciamos, en primer término, con el asunto de Cherán, recordarán que se analizó por primera vez esta situación en el Pleno y la idea fundamental era que el artículo 2º no establecía como obligación que, para cuestiones de carácter procesal, en la elaboración de una ley tuviera que darse esta consulta, que era únicamente –según se determinaba– para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, como varios tratados internacionales –de alguna manera– establecían esta obligación, se determinó por este Pleno que había que solicitar la consulta tratándose de procedimiento legislativo; y ese fue el primer asunto que tuvimos en este sentido, pero luego tuvimos otros más.

¿Y qué es lo que se ha asentado? Que, cuando se trata de leyes que –de alguna manera– regulen situaciones indígenas se hace necesaria la consulta en los términos establecidos en los precedentes; que hubo –desde luego– votos concurrentes y se apartaron de consideraciones algunos, pero –al final de cuentas– el criterio mayoritario es en el sentido de que hay que solicitar la consulta.

Hace poco tuvimos un asunto bajo mi ponencia, pero no se trataba de una ley indígena, se trataba del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, donde también se dijo que era necesario pedir la consulta, no por cuestiones indígenas, sino por cuestiones de discapacidad; en el código familiar del Estado de Michoacán había un artículo que –de alguna manera– establecía



un concepto en relación con discapacidad; y aquí el criterio mayoritario fue en el sentido de que no se trataba de una ley específica en materia de discapacidad para estar en el supuesto de pedir necesariamente la consulta; aquí se trataba de un concepto y que la ley –en realidad– era la que regulaba cuestiones de carácter familiar; por mayoría de votos se estableció que no era necesaria la consulta en materia de discapacidad, –proporción guardada– que son situaciones similares en las que se ha ordenado que se haga la consulta, o bien, a los grupos que están relacionados con este problema, o a las comunidades indígenas.

Entonces, aquí hubo esa diferencia, no era una ley específica, sino que –de alguna manera– regulaba –en alguna parte– un concepto que fue interpretado de la manera que este Pleno determinó. En el presente caso, la ley que se viene reclamando es una ley que regula cuestiones indígenas, porque el decreto reclamado es –precisamente– el que se publica el cinco de febrero de dos mil dieciséis en el Estado de Querétaro, por el que se reforman el artículo 23, se adiciona un tercer párrafo, el 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.

Entonces, aquí tenemos una ley específica en materia indígena; entonces, creo que si seguimos uniformemente el criterio mayoritario del Pleno, me inclinaría –tal como lo señaló la señora Ministra ponente y algunos otros de los señores Ministros– en el sentido de que debería darse consulta.

Ahora, ¿de qué se va a dar consulta, de la ley completa o del decreto que se viene impugnando? Creo que eso es lo que habría que precisar; la ley fue expedida el veinticuatro de julio de dos mil nueve, a eso se refería el señor Ministro Franco cuando dijo: ¿vamos a determinar la invalidez por consulta de la ley completa cuando ésta se expidió con esa antelación? Él habló de temporalidad, que –de alguna manera– coincidiría con lo que él menciona; lo que se está reclamando, en este momento, es un decreto que reformó esta ley en diversos artículos –los que les acabo de señalar–; entonces, si este es el decreto reclamado, creo que la falta de consulta –que en mi opinión– debiera establecerse en suplencia de queja porque no fue reclamada, y declarar la invalidez por este motivo, tendría que hacerse extensivo a los demás artículos reformados o modificados en este decreto; en el decreto reclamado –que es de cinco de febrero de dos mil dieciséis– y en los artículos que hemos señalado; no puede irse a la expedición de la ley, que fue en dos mil nueve, cuando ni siquiera prevalecía el criterio de establecer esta determinación de consulta, y para esos efectos sería la impugnación de toda la ley, y que –como bien lo señaló el Ministro Franco– sería extemporáneo.

Creo que no podemos perder de vista qué es lo que se está reclamando y, con base en eso, en suplencia de queja de argumentos –no de actos, que es lo que no podemos hacer– declarar la invalidez por falta de consulta de este decreto, y hacerla extensiva a todos los artículos que se reformaron en este decreto, no en la ley completa, porque fue expedida desde dos mil nueve y, en ese sentido, sería mi voto, señor Presidente; sí, por suplencia de queja la consulta por lo que hace al decreto reclamado, evidentemente, por el proceso legislativo de todo el

decreto, donde no se dio esta consulta a los pueblos y comunidades indígenas, pero sólo por los artículos que se reformaron en este decreto, no por toda la ley. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, la distinta formulación de los argumentos para sostener la posibilidad de que la falta de consulta invalide no sólo este artículo, sino –incluso– todo el decreto, lleva a profundas reflexiones, –muy respetables todas–, y si pudiera –de alguna manera– pensar en la figura del paternalismo, bajo la perspectiva de que nos corresponde considerar si algo que está aquí es bueno o malo, y es que a eso nos lleva –finalmente– el que aquí no hay un agravio por falta de consulta, y ante la falta del agravio, por la no consulta nos hace revisar si –efectivamente– lo planteado en la norma es o no correcto.

Creo que esto no invade el tema de un paternalismo como un instinto de protección natural en donde elijamos cuál es el bien y cuál es el mal de las comunidades y, a partir de esta concepción, en tanto esto subjetivamente me parece bueno, se queda, y lo que no lo es, parecería que se va.

Creo que, cuando hay un argumento en donde se nos cuestione la falta de consulta y la consecuencia de ello es un daño hacia las comunidades, la disposición resulta insatisfactoria, incompleta o inhábil para protegerles; tendríamos entonces que determinar

sobre esa base, en función del argumento así planteado, el valor de la consulta, pero también podría suceder –como en el caso lo es– en donde no hay un solo argumento en contra del contenido mismo de la disposición y su efecto protector, porque nadie ha cuestionado que no se consultó; de suerte que creo que, más que un sistema paternalista, si algo que ya benefició es quitado, estaríamos también en la perspectiva injerencista. ¿Por qué intervienes a quitar lo que me habían dado, si nunca lo cuestioné, aunque no me hubieren consultado?

Este es un terreno de las especulaciones, pues si bien el paternalismo proviene –precisamente– de esta idea de por qué intervenir para definir lo bueno y lo malo, también el ánimo de quitar lo bueno –o lo que parece bueno– implicaría la injerencia en lo que aún no se ha cuestionado; por eso, –como bien lo dijo la señora Ministra Luna– esto es algo que tendríamos que hacer en suplencia de queja, porque nadie vino a cuestionar que por falta de consulta el producto legislativo fue inadecuado; el único tema a discutir es la competencia, y si la competencia nos lleva al resultado de eliminar el vicio en materia penal que lo generó, cuanta cosa se sume a los intereses de las comunidades desprotegidas es benéfica, y no creo que por ahora sea menester eliminarlo.

Bien puede decir esta Corte: circunstancias como éstas obligarían a que entre los efectos de una acción de inconstitucionalidad así, sería preservando la norma que protege, provocar la consulta para mejorar, pero no para quitar lo que se tiene; precisamente, es –creo– el sentido que la Constitución recoge al hablar –como dijo lo

el señor Ministro Medina Mora– de la calidad de intérprete, porque lo que pide la Constitución es intérprete y defensor.

Puedo entender que, bajo la figura de intérprete, tenemos que continuar con lo que la tónica constitucional contiene inmerso; esto es, tanto el intérprete y el defensor deben tener conocimiento de su lengua y su cultura, si para todo esto, entonces, hoy la figura del intérprete la debemos duplicar en el intérprete mismo: el traductor y el defensor, pues que así se haga; lo único que creo es que el entendimiento que se da, sólo es el de considerar que lo que aquí está beneficia a las comunidades, pues establece las reglas para ser representados, asistidos en cada uno de los juicios.

De suerte que, aun aceptado cierta prioridad al paternalismo, quitar lo que beneficia, también entonces implicaría un injerencismo. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias Ministro Presidente. También, siguiendo lo que ha sido el criterio mayoritario en los precedentes que se han citado, me parece que debiera advertirse, –aunque sé que esto no es técnico ni está reconocido en la ley– un principio de agravio para poder ordenar que quede sin validez toda una legislación o un decreto que reforme una legislación con motivo de que no se agotó la consulta, en este caso, a los pueblos indígenas. Es una discusión que hemos tenido en varios asuntos; en este caso, –incluso– quien viene a impugnar la norma es la Procuraduría General de la

República, alegando una cuestión estrictamente competencial, si refiriéramos el tema de la consulta sólo a este precepto, pues me parece que es prioritario el tema de la competencia, porque entonces, como se está estableciendo que no se tiene competencia para legislar sobre procesos penales, pues cómo podríamos obligar a hacer un desahogo de una consulta indígena, si al final del camino resulta que no es competente para legislar sobre esa materia.

En esa medida, reiterando mi criterio, estaría de acuerdo con el proyecto por la razón que propone. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. También estoy con el proyecto como lo propone, por la cuestión de la competencia para emitir esta norma y, concretamente, esta porción normativa que es la que propone la Ministra Piña invalidar. Más allá de la argumentación que hemos sostenido en muchas ocasiones sobre la consulta que, además, –como alguna vez lo he señalado– nuestra Constitución específicamente nos lo señala, y dentro del proceso legislativo establece nuestra propia Constitución, tampoco está contemplada una etapa o una posibilidad de consulta; pero que en ocasiones hemos considerado conveniente realizar; no creo que sea el caso de meternos en esta ocasión a este análisis, debido a que hay un concepto específico sobre falta de competencia para regular esta figura, y con ese argumento –en esta ocasión– así lo sostengo. Si no hay más observaciones, señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Escuché con mucho detenimiento las diversas observaciones que emitieron los señores Ministros. Pude advertir que hay un acuerdo en común. La porción

normativa que impugnan, en concreto, que es eliminar nada más la cuestión penal, todos estamos de acuerdo, en eso no hay discusión.

La lógica del proyecto también parte de lo que expresó el Ministro Pardo hace un momento. No puedo analizar si se realizó una consulta o no como requisito previo, si la premisa fundamental es que la autoridad es totalmente incompetente para emitirla; el efecto sería realizar consulta, pero cómo vas a realizar consulta con relación a un tema que eres incompetente.

Entonces, como he estado viendo cómo se desarrollan las opiniones, atendiendo el concepto de invalidez —específicamente— diría: es fundado en cuanto a esta porción normativa, es contraria al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución, ahí están cuatro Ministros.

De ahí se partiría de decir: eso en función de la votación a la que se llegue porque hay ocho, con el voto de la Ministra Luna, por la invalidez total del artículo 23, eso se tendría que hacer en suplencia de la queja.

Además, —tienes razón en éste— supliendo la deficiencia de la queja se advierte que se refiere a derechos que se otorgan a las comunidades y pueblos indígenas, aquí tenía que haber una consulta, como no la hubo, entonces resulta violatorio directamente de la Constitución; y ese proceso legislativo que dio origen, es lo que se invalida en su totalidad el 23; aquí hay ocho votos. Lo propongo por si quieren que se los presente en “blanco y negro”, no tengo ningún inconveniente, pero así va el esquema.

Ahora, hasta ahí quedaría, invalidez del 23, alcanzamos la mayoría de ochos votos por la invalidez total, por diferentes razones, —prácticamente— es en suplencia de la queja por consulta.

Donde entraría otra cuestión, ¿hasta dónde hacemos extensiva la invalidez vía indirecta? Los Ministros Gutiérrez, Zaldívar, Cossío y yo estamos por la invalidez directa de toda la ley. Considero que —y lo hemos hecho en múltiples ocasiones— al margen de que decimos que tal artículo es violatorio —concretamente—, por ejemplo, cuando decimos: no pueden legislar en materia de secuestro; después revisamos toda ley, y puede haber reformas antes de la impugnada y, —de todos modos— aunque es extemporánea, lo declaramos inválido. Ese sería el criterio que sostendría estos votos, pero todavía se tiene que decidir.

Por no invalidar toda la ley, estarían los Ministros Pérez Dayán, Medina Mora, Pardo, el Presidente Luis María y el Ministro Franco, por no invalidar toda la ley, sino nada más el artículo.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En principio, sí, ahorita voy a dar mi punto de vista.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Por último, sería la posición de la Ministra Margarita, que no es la ley, sino el decreto que contiene la reforma, esa sería una posición única, diferente a las que están. Este es el esquema que tendríamos que —con todo respeto— decidir con relación a la invalidez del artículo 23, creo que así lo votamos, quedaría definido, para posteriormente, entrar —concretamente— a ver la invalidez, vía consecuencia directa o



indirecta, por no haberse realizado la consulta de toda la ley. Creo que ahí no existen los votos suficientes para invalidarlo. Tampoco existen los votos suficientes para la invalidación, ocho.

Entonces, la modificación concreta del proyecto es que se invalidez el 23 y no el penal, porque los votos no alcanzan para la invalidez ni de la ley ni del decreto. Entonces, por la forma en que están los votos —en concreto—, el proyecto sería: te asiste la razón porque, efectivamente, no podías legislar en materia penal y, con ello, controviertes el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución pero, además, —ahí entra en suplencia de la queja, que son ocho votos, que son diferentes los votos de los Ministros que nada más van por la porción normativa—, en suplencia de la queja se propone la invalidez del artículo 23 porque no se realizó consulta. Hasta ahí nos dan los votos, ya no llegamos a invalidez total ni nada porque no alcanza los votos.

Entonces, voy a votar por la invalidez total, pero el proyecto con los votos queda hasta ahí, porque todo se haría en suplencia de la queja, no podríamos decir: te advierto que no hicieron consulta, o sea, es en suplencia de queja, la única suplencia que tenemos que poner es cuando beneficia, es el artículo 23, hasta ahí, ya no se va a tener que poner nada más. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ahorita veremos lo de los votos suficientes y, sobre todo, sobre la base —creo— del proyecto que se presentó, y podríamos —según las opiniones en la votación, entonces— establecer algún efecto adicional. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Quiero, muy brevemente, señalar problemas adicionales que surgen a la luz de estos posicionamientos que ha mencionado la Ministra.

Para invalidar la ley por extensión, tendríamos que tener la constancia de que la ley de dos mil nueve no fue precedida por una consulta, y aquí no hay ninguna; pero no sólo eso, quiero decir que pedí que me buscaran los antecedentes legislativos a la luz de esta discusión, tengo aquí el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” de veinticuatro de julio de dos mil nueve, en que se publicó la ley, y el gobernador al publicarla, en sus considerandos, en los puntos 17 y 18, señala claramente que la hubo.

No podemos –obviamente, y no me metería en ese punto– saber si se hizo con todos los lineamientos o parámetros que hemos establecido a lo largo del tiempo, pero –digamos– esto no está cuestionado, y diría que, en principio, hay un elemento para presumir que hubo una consulta; entonces, al margen de eso, me parece que no nos podríamos pronunciar por una invalidez por extensión, si no tuviéramos la certeza, y eso no se estudia ni se toca en el proyecto, es un primer punto que quisiera complementar a mi posición.

Luego, parece ser que habría dos posibilidades más de las que se han planteado: la de competencia; si fuera por competencia –insisto– la única posibilidad sería invalidar la parte en donde no tiene –conforme al criterio mayoritario del Pleno– competencia para legislar, y luego estaría otro que podría ser por violación al artículo 2° constitucional, que es el que se ha planteado aquí

también y creo que –con toda razón por el Ministro Zaldívar, por el Ministro Cossío– el artículo 23 es –inclusive– más limitado que lo que se establece en la Constitución en el artículo 2°.

En lo personal, creo que a través, como lo señala la ley, porque la ley establece expresamente que podemos suplir en cuanto a los artículos constitucionales violados, –lo dice expresamente– podemos analizar cualquier artículo para llegar a la conclusión de si hay una invalidez por resultar inconstitucional el precepto, y también tenemos una suplencia de queja muy amplia; consecuentemente, me reiteraré en mi posición por estar razones de que podríamos invalidarlo por falta de consulta respecto de este decreto.

También me revisaron rápidamente los antecedentes legislativos, y no hay ninguna constancia que indique que se haya hecho un consulta previa o durante el proceso de este decreto; me parece que tendríamos que analizar si el planteamiento de la Ministra, que me parece plausible, si es por falta de consulta, evidentemente, se tendría que extender a todo el decreto, puesto que es la ley que rige a las comunidades y pueblos indígenas. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Voy a dar la palabra al señor Ministro Medina Mora, Ministro Pérez Dayán y al Ministro Cossío.

Nada más quiero comentar: –y lo dijo la señora Ministra Piña hace un momento– para la obligación de consulta, tendría que partirse primero de la facultad competencial de emitirla, pues si no va a

tener competencia para emitirla, ¿cómo le estamos obligando que haga una consulta?, es casi como reconocerle: sí tienes competencia, pero tiene primero que hacer la consulta correspondiente.

Por eso, me atengo a la propuesta en el sentido de invalidar la porción normativa impugnada, por falta de competencia. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. El señor Ministro Franco me ha ganado el argumento en cuanto a la existencia de una referencia explícita a la consulta, en el decreto original de dos mil nueve.

En efecto, en el punto 17 de la parte considerativa del decreto, se refiere a esta obligación y a un procedimiento de consulta que se realizó sobre el particular y que se tomó en cuenta para la formulación de la ley; como dice el Ministro Franco, pues no podemos saber, bajo esa lógica, qué tan exhaustiva o que tan adecuada fue, pero de que se hizo y está referida en el instrumento, me parece que sí.

En la otra lógica, –insisto– en el punto, efectivamente planteado por el accionante, es un tema competencial y, en esa lógica, estoy de acuerdo con el proyecto, de eliminar la porción normativa “penales” del artículo 23.

No me puedo pronunciar con respecto a lo otro porque, en efecto, no hay constancia ni en el proyecto ni en lo que tenemos al alcance de saber si hubo o no, pero sobre esa base no puedo

pronunciarme en este momento para decir: anúlese, no se anule; me pronuncio por lo efectivamente planteado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. De la misma manera que lo ha hecho el señor Ministro Medina Mora, y dado el recuento que hizo muy puntualmente la señora Ministra Piña Hernández, sólo me pronuncio por la invalidez de la palabra “penales”, como lo propone el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Primero, no estoy tan claro y lo he dejado pasar porque tengo una violación distinta que –de verdad– no tenga competencia la legislatura del Estado de Querétaro en esta materia.

El artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales dice: “En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.”

Decía hace un rato el Ministro Medina Mora —y con razón— que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé algunas cuestiones vinculadas con los peritos, pero los artículos que se impugnan, me parece —más allá de que le encuentro algunos problemas de constitucionalidad— que son normas de implementación: “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.”; me parece que esto tiene un carácter complementario.

En los procesos que se lleven a cabo en el Estado de Querétaro ¿quién paga los peritos?, el Estado. ¿Quién genera la lista de peritos?, el Estado. ¿Quién capacita a los peritos?, el Estado; esto me parece que tiene una condición complementaria, no creo que sean —y ayer lo decíamos— normas de administración y normas de presupuesto; entonces, creo que desde el Estado de Querétaro se genera una base de peritos, en ese Estado los peritos están en el Tribunal Superior, podría existir la idea de que los peritos estuvieran en la Secretaría General de Gobierno, en la Procuraduría General de la República, lo que interesa es que haya peritos y traductores, y estos sujetos están en este caso.

Cuando vemos los demás artículos, el quinto transitorio del decreto de reformas, que es el que se refiere a la Ley de Derechos

y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, lo que está diciendo es que el Tribunal tendrá peritos de tales y cuales calidades, que deberán estar certificado de tales y cuales formas; creo que esto es —precisamente— lo que se refiere a la complementariedad.

Ordena el Código Nacional que haya peritos y traductores, ¿a quién se lo ordena?, a los Estados, ¿para qué se lo ordena?, para que tengan peritos y traductores, que sepa quién les paga, cuánto les paga, van a cobrar por arancel, van a cobrar por hora, yo qué sé cómo van a cobrar.

Todo eso me parece que es —precisamente— la condición de complementariedad; entonces, tampoco está tan claro que no tenga competencia la legislatura de Querétaro en estas materias, por eso no me he metido a ese caso; y ahí me genera un problema importante; creo que decir que primero es lo competencial a la consulta no lo puedo compartir, porque si es competencial es un vicio de procedimiento legislativo, y los vicios de procedimiento legislativo van antes que la competencia; es tanto como en una idea de presunción decir: como veo que no eres competente, tampoco tenías que hacer —que le venga a preguntar— o por suplencia levantamos el tema del vicio de procedimiento legislativo. Percibo que hay un vicio de procedimiento legislativo y frente a ese vicio anulo la totalidad del proceso.

Entonces, creo que aquí hay un problema, primero, de que no está tan claro —desde mi punto de vista— que —al menos— toda la disposición sea o esté generada por una autoridad incompetente,

porque nuevamente —y el martes se nos presentó el problema— hay que definir complementariedad.

Peritos, de veras, ¿todo el sistema general de peritos de las entidades está definido nacionalmente? ¿Toda la administración de peritos está definida nacionalmente? ¿Todos los honorarios de peritos están definidos nacionalmente? No creo que alcance para eso el código, viendo las disposiciones que tiene, eso me parece que son condiciones de esa naturaleza, sería tanto como decir que todo el régimen de las defensorías públicas de las entidades federativas va a estar en el Código Nacional y que los Estados no pueden poner nada en términos de administración, presupuesto, salarios.

¿Cuánto les pagan a los defensores en Aguascalientes? No sé. ¿Cuánto en Zacatecas o Yucatán? No sé. Eso es competencia de complementariedad de los Estados, no podemos tampoco llegar a una condición general porque son órganos, acciones, que se están dando de forma complementaria.

Entonces, no creo que sea tan incompetente el Estado de Querétaro en este sentido, pero no me he metido a esa discusión, simplemente la traigo a cuento por la otra cuestión.

Mi problema es que, en este momento, sólo está definido el artículo 23 —que es el que estamos analizando— luego, en la parte de efectos, veremos o no un tema; no estoy por la invalidez de la ley completa, eso sí, estoy por la invalidez de los preceptos que están integrados en el artículo quinto transitorio del decreto de reformas de cinco de febrero de dos mil dieciséis.



Pensaba la siguiente cuestión: si mañana se modifica el Código Civil de mil novecientos veintiocho y se nos dice que se generó un tema donde no se consultó, –yo qué sé– qué cosa relacionada con los indígenas, entonces decimos: en mil novecientos veintiocho, el Presidente Elías Calles debió haber hecho una consulta general en materia indígena, o nos estamos refiriendo a las normas que se nos están impugnando en la condición de temporalidad, que bien aclaraba el Ministro Franco.

Creo que decir: vámonos hasta atrás y agarremos la ley completa, esta reforma se hizo el veinticuatro de julio de dos mil nueve, cargamos con la ley desde el dos mil nueve o nos quedamos con la reforma de dos mil dieciséis; creo que es con el decreto, eso sí, en su integridad de dos mil dieciséis, pero aquí lo que está impugnando es el artículo 23, entonces, veamos qué hacemos con el 23 y después, por extensión, porque no es lo impugnado, en la extensión de efectos vamos con todo el artículo quinto del decreto de reformas, que son el 23, el 27 bis, el 28 bis, el 28 ter y el 28 quater, que son los que conforman esta condición, pero –insisto– simplemente quería sacar el tema de la competencia porque creo que este es un caso evidente de complementariedad. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. No cabe duda que la discusión se puso muy bonita,

porque, además, son temas que vale la pena dilucidar un criterio a seguir de aquí en adelante.

El artículo —como todos han mencionado— se impugna por problemas de competencia, se trae a colación la posibilidad de declararlo inválido por falta de consulta y también se dice: es un artículo que resulta menos benéfico de lo que estableció, incluso, la Primera Sala en la materia que regula, o sea, hay tres situaciones por las que el artículo puede resultar inválido e inconstitucional.

Por razones de incompetencia, la única porción normativa del artículo respecto de la cual el Congreso de Querétaro no tiene competencia es la palabra “penales”, es la única palabra.

Si el Congreso no tuviera competencia para legislar en todo lo dicho en el artículo 23 y en los restantes, estaría de acuerdo que ¿para qué pedir una consulta en algo que no se tiene competencia para legislar?, pero todo lo demás sí tiene competencia el Congreso del Estado de Querétaro, es una ley que se está estableciendo en materia indígena y está regulando diversas situaciones en este sentido, además de lo que mencionó el Ministro Cossío de la complementariedad, que eso fue motivo de discusión y de criterio mayoritario en este Pleno pero, además, el tema en materia indígena, los artículos que se están analizando están siendo emitidos en competencia del Congreso del Estado de Querétaro.

Ahora, si me dicen: es incompetente para regular todo el artículo o todos los artículos a que se refiere este decreto, estaría totalmente

de acuerdo en decir para qué pedimos consulta en algo que el Congreso no tiene competencia alguna para regular.

Pero tan tiene competencia, que lo único que se venía proponiendo para invalidar era una palabra, si no tuviera competencia para todo lo demás, hubiera invalidado todo el artículo.

Entonces, creo que si –en un momento dado– la competencia para regular las conductas que se establecen en este decreto, surten en favor del Congreso del Estado de Querétaro, y nada más respecto de algún aspecto no la tiene y es lo que se está invalidando, entonces, el analizar un concepto de invalidez en relación a consulta, que involucra desde el proceso legislativo para –en un momento dado– echar abajo ese proceso legislativo y los artículos que en él se fueron reformados, creo que es de estudio preferente lo que se analiza como una violación procesal, es de estudio preferente, en este caso, a la competencia.

O sea, estaría de acuerdo en que primero la competencia, si la competencia es toda, o sea, no tiene competencia para nada, de acuerdo, ¿para qué pedimos consulta?, pero si tiene competencia para algo, entonces la consulta es necesaria.

Ahora, –desde luego– estoy de acuerdo y respeto mucho quienes dicen: toda la ley, está bien, toda la ley para quienes digan; en mi opinión, no; no sólo para las razones de oportunidad que ya había mencionado el señor Ministro Franco, no sólo en lo que nos lee de la exposición de motivos de la ley inicial, se advierte la realización de una consulta, que –finalmente– esto también sería una cuestión

de fondo para desestimar la necesidad de una consulta, sino porque también hemos determinado a qué se refiere la suplencia de la queja en materia de acciones y controversias.

La suplencia de la queja es en argumentos, no en actos, y el acto que aquí se nos está reclamando no es la ley completa, es el artículo a que se refiere el decreto publicado en el periódico oficial de la entidad, o sea, estamos hablando del cinco de febrero de dos mil dieciséis, no al decreto publicado el veinticuatro de julio de dos mil nueve, que fue cuando se emitió la ley relacionada.

Entonces, por esa razón, –en mi opinión– la consulta es de estudio preferente porque el Congreso sí tiene facultades para legislar, no en todo, porque ya vimos que esa materia penal tenía que eliminarse, pero tiene facultades para legislar en la materia.

Entonces, si tiene facultades para legislar, de los tres argumentos que se han planteado por el Procurador General de la República, o en suplencia de queja, ¿cuál es el de estudio preferente? En mi opinión, la consulta, entonces, debe analizarse en primer lugar ¿qué determina? Que el proceso legislativo no la siguió y tiene invalidarse todo el decreto reclamado, no la ley.

Ahora, hay otros artículos que se reformaron en ese decreto, esos por extensión tendrán que invalidarse también porque forman parte de ese proceso legislativo que no cumplió con la consulta. Entonces, por esa razón, –insisto– que en suplencia de queja debe verse la consulta, debe declararse la invalidez del artículo 23 en su totalidad por falta de consulta.

Y por extensión declarar la invalidez del decreto, incluyendo – desde luego– a los artículos reformados porque fueron parte de un proceso legislativo que tuvo un vicio en el procedimiento, pero nada más el decreto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora Ministra Piña, una aclaración ¿me pedía?

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Es cuestión de criterio, se entiende porque es lógico que el proceso legislativo es previo, pero al resolver cada asunto en concreto, tendríamos que partir de qué es lo que va a traer mayor beneficio o qué es lo que corresponde hacer lógicamente, porque eso es simple lógica judicial.

Si el órgano es incompetente, no vamos a conceder un efecto para que haga una consulta, porque no hubo consulta, y tirar un proceso legislativo, porque esto implicaría que podría remediarse el vicio haciendo una consulta, y no, es incompetente y, por eso, con o sin consulta es incompetente no puede legislar sobre la materia procesal penal, con o sin consulta no lo puede hacer el órgano.

Ahora, en el estudio, aun cuando hubiera realizado consulta en este asunto, ¿se podría declarar validez porque hubo consulta a pueblos indígenas? No, porque no es competente el órgano; entonces, en este caso en concreto, consideré que era de estudio preferente —cada quien lo puede pensar— el estudio de la competencia porque, además, así lo hizo valer la Procuradora General de la República.

Por otra parte, la norma, estoy de acuerdo con el Ministro Cossío que se habla de peritos en cuanto será solicitada a la Coordinación de Actuarios; sin embargo, ¿por qué consideré que era nulo? Porque —y lo explico en el proyecto— dice claramente el artículo: “Su inobservancia producirá la nulidad del procedimiento”, ese no es implementación. Hago en el proyecto qué tipo de nulidades conforme al propio Código Nacional de Procedimientos Penales, se va a producir si no existe esta formalidad; entonces, esta parte donde está estableciendo que produce la nulidad del procedimiento es netamente procedimental y, por lo tanto, no podía legislar.

¿A qué llevaba al analizar el estudio? Como no sólo comprende materia penal, también comprende materias administrativa, civil y cualquier otro juicio, pues no le podía quitar su inobservancia, producirá la nulidad del procedimiento, o sea, no podría quitar nulidad penal solamente o nulidad del procedimiento, por eso dije: porque son muchos procedimientos; entonces, lo que tenía que quitar, al margen de que se tendrá que legislar este mismo supuesto para que los peritos del Tribunal Superior del Estado, los que auxilien, en la norma en sí no es para implementación, está declarando las consecuencias de que, si están los peritos o los intérpretes o los traductores de un procedimiento penal, y eso es procedimental neto.

Entonces, si quieren presento pasado mañana, en lo que advierto que ya se llegó a un acuerdo, y el acuerdo es el artículo 23, con suplencia de queja. Ya si las razones que dio la Ministra Luna me parecen muy aceptables, veremos cómo será por el decreto,

tendremos oportunidad, si la consulta que, efectivamente, se celebró en esa fecha, cumple con los requisitos que esta Corte ha dicho que no basta que haya una consulta, si no cumple con los requisitos, y lo pongo por escrito.

Lo que trataba de hacer —con todo respeto— es decir: si quieren votar el proyecto, se puede votar así, tomando en cuenta la votación, y la votación —en este momento— es nulidad del artículo 23, así se puede votar, sin extensión, sin efectos porque no alcanzamos votaciones; pero si quieren lo pongo por escrito, checamos la consulta que se realizó, si cumplió requisitos y lo votamos, porque creo que ya todo mundo expresó lo que tenía que expresar, pero lo que usted decida, señor Presidente.

Mi sugerencia nada más era en función: si quieren votarlo, ya todos sabemos lo que opinamos, ya lo expresamos, entonces, una votación de un proyecto, pero con mucho gusto lo que usted decida, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Voy a darle la palabra al señor Ministro Zaldívar. Nada más le comento, por su pregunta señora Ministra, para saber cómo votamos hay que votar y, entonces, tendremos la certeza de qué es lo que tenemos que hacer.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Claro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Muy brevemente. El señor Ministro Franco me hizo el favor de proporcionarme la publicación de la ley original y, efectivamente, de los considerandos 17 y 18 se desprende no sólo que hubo una consulta, sino una consulta ordenada y respetando los parámetros que esta Corte ha sostenido; de tal suerte que — en mi opinión— no hay vicio en la ley por ese aspecto y, consecuentemente, no votaré por la invalidez de la ley.

Sin embargo, votaré por la invalidez de todo el decreto donde se contiene el artículo impugnado porque es un vicio de procedimiento y, al ser un vicio de procedimiento, creo que no podemos diseccionar artículos, ni siquiera distintos tipos de leyes porque se hizo la publicación en un solo decreto; y reitero, al ser un vicio al procedimiento afecta todo, así es como hemos votado en precedentes; de tal suerte que votaré no por extensión, sino por invalidez directa de todo el decreto en donde se contiene el artículo impugnado. Gracias señor Ministro Presidente, y agradezco al Ministro Franco su gentileza.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Bueno, iba a hacer el mismo comentario sobre la ley, me parece que en la ley hubo consulta, en el decreto no; centrándome en el decreto, me parece que la discusión sobre ¿qué vino primero el huevo o la gallina?, no es necesario en este asunto porque la porción normativa es de competencia, toda la norma es de consulta, y me parece que, en todo caso, ya no



tendríamos que entrar a la discusión de que si la consulta es antes que la competencia o la competencia es antes de la consulta; abarcan extensiones distintas, y me parece que así quedará resuelto.

Ahora, en cuanto la extensión, también me pronunciaré por la invalidez de todo el decreto, dado que existió una consulta en cuanto a la ley. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Sólo para normar mi criterio. Me parece que en razón de la votación de mayor a menor, quien piense se debe declarar inválido todo el decreto, incluye la expresión “penales”; quien piensa que sólo debe ser anulado el artículo, incluye la expresión “penales”; y quienes sólo pensamos que debe ser invalidada la expresión “penales”, estamos en este sentido con el proyecto.

De suerte que si es este, entonces, el criterio de votación, expresaré mi punto de vista sobre ello; pero siempre he entendido que va de mayor a menor, el que piensa que se va todo el decreto, incluye la palabra que el proyecto propone. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Vamos a tomar la votación respecto del proyecto, conforme vayamos viendo cómo se van desarrollando las opiniones, podremos

aceptar el ofrecimiento de la señora Ministra Piña de redactar de nuevo el proyecto. Tome la votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Por la invalidez de todo el decreto, por falta de consulta.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También, de todo el decreto de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** También, como lo mencioné en mi intervención, la aplicación de la falta de consulta en suplencia de queja trae como consecuencia la invalidez del decreto legislativo reclamado.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** También, por la invalidez del decreto por falta de consulta.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, en sus términos.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Invalidez del decreto — como lo sugirió la Ministra Luna Ramos— en suplencia de queja.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto en sus términos, apartándome de alguna consideración.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Invalidez del decreto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** Con el proyecto en sus términos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto, por declarar la invalidez del artículo 23, párrafo primero, en la porción normativa que indica: “penales”, en la inteligencia de que siete de los señores Ministros se pronunciaron por la invalidez total del decreto impugnado, y cuatro de los señores Ministros en sus términos por el vicio de competencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, así está la votación y, en esos términos, debe aprobarse el proyecto; desde luego, –obviamente– pueden hacer los votos concurrentes que señalen o aclaratorios –como ustedes quieran– respecto del sentido de esta resolución. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, aquí hay un tema que vale la pena que aclaremos porque –en sentido estricto– hubo una mayoría sobre la razón por la cual se va a invalidar, que no es la del proyecto, porque lo que se está haciendo es que se están sumando todos los votos de invalidez en el sentido de que, como no se alcanzó por esa razón; entonces, nada más es por lo que suman los votos minoritarios respecto del proyecto, pero las razones son diferentes; entonces, me parece que esto ameritaría, porque –hasta donde recuerdo– nunca hemos enfrentado esta situación, es la primera vez –por lo menos– que se presenta abiertamente y que –quizás– valiera la pena definir cómo se va a resolver esto, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En ese sentido, –como usted lo sugiere– estaría por la invalidez de esa porción, pero no por falta de competencia, sino por falta de consulta, porque parece ser que una mayoría, que no es de ocho argumentó que es una cuestión de falta de consulta. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Si vamos a precisar en ese sentido, por la invalidez del artículo 23, la porción normativa, voto con el proyecto; lo demás sería en suplencia –como lo dijo la Ministra Luna–, pero sería posterior pero, si no, voto con el proyecto y me adhiero al voto que emitieron ustedes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sigue siendo una mayoría de seis votos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De todos modos tenemos, argumentativamente, una mayoría que se hace en relación con el argumento de la falta de consulta. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Sólo para recalcar que es importante, porque al momento de ver efectos, la invalidez que se vote aquí, va a tener ramificaciones en la parte de efectos, donde ya no son ocho votos para la invalidez de la norma. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Es que no sólo veo que tengamos una diferencia en cuanto a la circunstancia argumentativa, sino el alcance que se tiene, porque cuatro, ahora cinco, estamos pensando en anular una palabra, no todo el artículo; hay la otra posición, si bien mayoritaria, pero no suficiente con ocho, para anular todo el decreto.

De manera que el proyecto presentado sólo en los términos en que está, a quienes estamos por la idea de que se invalida la palabra “penales”, no podemos votar contra el proyecto, porque el proyecto eso sugiere, estamos con el proyecto porque sólo la palabra “penales”, pero todo el decreto no alcanza ocho votos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Claro, entiendo, pero a ver, la porción normativa que se está proponiendo invalidar es la que dice en el artículo 23 “penales”; ahí, aparentemente –en todo caso, aclárenme– hay dos razones para invalidez, porque no hay competencia para señalar esa porción o porque consideran otros señores Ministros que debió hacerse una consulta previa; claro, lo de la consulta involucra mayor, pero –digamos– coincide con los demás –como nosotros– en la invalidez de esa porción normativa; si la argumentación mayoritaria es por relación de la consulta, –quizá– debía engrosarse en relación con ello, diciendo que la porción normativa penal se debe invalidar porque no se hizo una consulta que afectaba o podría haber afectado, como dice el tratado: susceptible de afectar a los pueblos indígenas. Esa podría ser la manera en que se pudiera engrosar el proyecto. Bueno.

Entonces, en ese sentido, –de alguna manera– la coincidencia es, en la invalidez de la porción normativa “penales” del artículo 23, con las razones de que no se hubiese hecho la consulta correspondiente; y los demás que difieran de ese criterio general, habrá que hacer votos al respecto. Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Esta es una sugerencia, nada más. La señora Ministra Piña decía que, si no se da la mayoría, ella se va a la competencia, pero si se diera la mayoría se podría unir a la suplencia de la queja ¿por falta de consulta?

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Lo que pasa es que, mi voto es muy claro, –digo– que los argumentos que sostienen el artículo 23, en la porción impugnada, que es el párrafo primero del 23 en cuanto habla “penales”, es por competencia, así es, y ese debe ser el argumento que sostenga el proyecto. Ahora, si pongo como complemento la competencia vía indirecta, podría unirme al decreto, pero no voy a partir de que ese artículo es inconstitucional porque no se hizo consulta, eso no, esa porción normativa de “penal” no.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Está bien. Había entendido, cuando dio la votación y se dijo que había siete votos en el sentido de la consulta, pensé que se podía unir a eso; en esas circunstancias, nada más faltaría un voto, en alguna ocasión, algunos de los Ministros que esté en la minoría dice: por esta ocasión, para hacer consenso mayoritario cambian el voto, como lo ha hecho el Ministro Franco, en muchas ocasiones, y el Ministro Zaldívar, pero si dice que no, entonces, no hay mayoría, pensaba que faltaba un voto nada más.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, pero después la señora Ministra Piña todavía lo reduce más. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Ministro Presidente, celebro que estemos teniendo este encuentro de ideas porque no habíamos analizado el tema; me parece que, efectivamente, –y por eso lo planté– tenemos este problema real, la mayoría nos pronunciamos por un criterio diferente al que está en el proyecto; consecuentemente, el criterio –vamos a llamarle– mayoritario es diferente para llegar a una solución, originalmente diferente, pero que no alcanzó la votación idónea para que tuviera el efecto que se buscaba con este razonamiento.

Me parece que nos enfrentamos a una situación de tratar de encontrar una solución coherente, parecería algo raro decir que hubo una mayoría –simplemente decir una mayoría– con este criterio, no obstante, el resultado no es el que se buscaba; quizás valdría la pena explorar un posibilidad mixta, en donde sosteniendo el criterio del proyecto, que es lo que la da coherencia al resultado, también se hiciera constar que una mayoría de Ministros se pronunciaron en la argumentación porque debió haber existido una consulta previa, quizás una construcción de este tipo permitiera elaborar una resolución que salga –lo digo con el mayor respeto– más congruente con –digamos– las argumentaciones y los efectos que se lograron por las votaciones.

En lo personal, quedaría satisfecho si se hace constar esta posición de la mayoría porque, además, es también –de alguna manera– didáctico el señalar que –en todos estos casos– debe

existir una consulta previa; entonces, es una sugerencia, entiendo que es heterodoxo y la sugerencia también, pero creo que por aquí podríamos construir una solución.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De hecho, señor Ministro, así lo sugería; si la argumentación mayoritaria es por falta de consulta, la invalidez de esa porción normativa debe sustentarse en ese argumento; claro, la votación es suficiente porque es unánime de que esa porción –y para algunos, el resto– es inválida, así es que, con eso coincidiríamos todos. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí señor Ministro Presidente, es que, de otra forma, lo que tendríamos que haber planteado, muchos de nosotros, es en contra, porque si la razón es exclusivamente competencial, no coincido que sea un problema competencial, porque creo que el procedimiento legislativo es previo; entonces, lo que estamos tratando es ver cómo encontramos una solución pues, si no, decir: en contra, ¿y por qué en contra?, porque creo que va primero en eso; entiendo que es un problema de criterio, no conviene estar reviviendo las discusiones, pero creo que lo que se está diciendo –por parte de ustedes– es muy sensato, si la mayoría está diciendo que es por un vicio de procedimiento, pues que quede el vicio de procedimiento como posición mayoritaria, y esto tiene un efecto porque cuando vayamos a la extensión de efectos, muchos de nosotros nos servirá ese argumento para apalancar –voy a decirlo así– la extensión de los efectos a otras disposiciones, creo que este es un asunto –en este sentido– que tiene su relevancia. Gracias señor Ministro Presidente.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En lo que hay coincidencia unánime es de la invalidez de esa porción normativa, las razones pueden ser un poco distintas, y eso siempre ha sucedido.

Perdón señor Ministro, pero es que el Ministro Medina Mora me pidió antes la palabra, y la señora Ministra quiere hacer una brevísima aclaración.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Brevísima aclaración. No tengo inconveniente –de lo que sugería el Ministro Franco– a unirme; lo que planteaba es que es un falso debate –creo– el que tenemos, porque todo mundo estamos de acuerdo en que el artículo –después se lo explico, señor Ministro– es inconstitucional en la porción normativa “penales”, en eso todos estamos de acuerdo.

Ahora, hay Ministros que nos inclinamos que en suplencia de queja, lo que se debe analizar es todo el artículo 23, pero sería en suplencia de queja, y derivado de esa suplencia de queja vamos a llevar a la invalidez del decreto en ese entonces. Me podría sumar a ese criterio haciendo un voto concurrente, diciendo que –para mí– se tenía que haber estudiado la competencia en relación al precepto, pero también comparto en relación al artículo 23, lo que pasa es que voy en ese orden, pero no hay ningún problema, me sumo al criterio porque también es mayoritario, porque también es mi convicción de que se tenía que haber hecho consulta y lo que es inconstitucional es el artículo 23, que es en suplencia de queja.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Señor Presidente, desde luego, lo que está planteado en esta acción es la porción normativa “penales” del artículo 23; aquí se han expresado muchas posiciones, muy atendibles, al principio, algunos de los Ministros se decantaban por anular todo el decreto de dos mil nueve; como no tenemos el estudio, pues no era obvio que el señor Ministro Franco nos trajo a consideración, que es: sí hubo consulta en la ley del dos mil nueve; por supuesto que creo que debe haber consulta en las disposiciones o normas que afecten a las comunidades indígenas; lo que me parece muy difícil hacer es hacerlo en abstracto “sobre las rodillas” a partir de una discusión, sin analizar el estudio de constitucionalidad de eso.

Por esa razón, si es lo que pone a votación el proyecto, estoy con el proyecto, me separo de algunas consideraciones; si hay otras costas, podemos –incluso– llegar hasta ese extremo de anular el decreto, pero –perdón– no puedo hacerlo –creo– “sobre las rodillas” en esta muy rica discusión porque, en efecto, no consta la consulta, pero tampoco tenemos certidumbre absoluta de que no haya habido ningún tipo de consulta, podemos presumirlo y, claro, si hay un estudio de constitucionalidad, me pronunciaría sobre ello, pero no lo hay en este momento; no me pronuncio, me decanto por el proyecto en sus términos, salvo algunas consideraciones que son –en todo caso– menores. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente. El sistema de mayoría calificada que tiene el funcionamiento de nuestra

Suprema Corte presenta múltiples inconvenientes, como es el que estamos viendo el día de hoy; hay siete Ministros que tenemos una idea de invalidez y no obstante parecería que al final va a imperar la que tienen cuatro Ministros.

Porque en este caso no es tan simple de que la invalidez total se suma la invalidez parcial, porque las razones son diametralmente opuestas, es realmente complicado, peculiar, –y diría hasta antitécnico– establecer que por falta de consulta se anula la palabra “penales”. No, la falta de consulta es un vicio de procedimiento que invalida todo el procedimiento; entonces, quizá lo que tendríamos que hacer, si en este caso subyace esta división, al final el engrose se tendría que hacer con esos argumentos; pero me parece que, para lograr una decisión que tenga algún sentido normativo, debería haber una obligatoriedad de estas razones para que por extensión se invalide todo el decreto porque, si no, me parece que queda algo que no resiste el menor análisis técnico: no hay consulta, y se invalidan las porciones penales porque cuatro Ministros dijeron que el tema era competencial; en el tema competencial hace lógica invalidar penales, en el tema de consulta no hace lógica invalidar sólo una palabra. Me parece que nos puede quedar una decisión realmente incompresible, muy poco técnica, que no abona en el prestigio de esta Suprema Corte.

Respetuosamente, sugeriría que se pudiera quedar el asunto – dado lo avanzado de la hora– en lista, y pudiéramos pensar para la siguiente sesión, qué solución podemos encontrar buscando el mayor consenso posible para tratar de dar vialidad a esto; no se trata de renunciar a la visión que cada uno tenemos, sino tratar de procesar unas diferencias que no dependen de nosotros, sino de

un sistema que realmente es único en el mundo y que es totalmente esquizofrénico que nos lleva a decisiones como ésta, en donde parecería que las minorías deciden el sentido de las votaciones.

Porque aquí me parece que no es un falso debate, una razón de invalidez es un vicio de procedimiento, y otra razón de invalidez es un vicio de competencia que invalida una palabra, porque se ha dicho aquí –por casi todos– que no es incompetente el Estado de Querétaro para todo, sino solamente para algunas cosas.

Quizás una salida –pero sería cosa de pensarlo– podría ser: las razones que imperan son las de invalidez por vicio procedimental, de no tener la consulta y por extensión ampliar todo porque, si no –reitero– va quedar algo –por lo menos desde mi punto de vista– bastante peculiar, por decir lo menos. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Desde luego, estimando estas razones que da el señor Ministro Zaldívar, si no se logra –podríamos pensar en ello– acuerdo en que lo veamos el lunes después de reflexionarlo; pero –quizás– si no se encuentran suficientes razones para llegar a la invalidez –aunque todos coincidiéramos en la invalidez por distintas razones–, si no se llega a una mayoría suficiente para alcanzar la invalidez por una razón, –como bien dice el Ministro– se trata de la invalidez de una cuestión de procedimiento que no puede afectar solamente a una porción normativa, sino a la norma completa. Entonces, quizás lo estricta y técnicamente sería desestimar la acción, porque no tendríamos dónde encontrar un sustento suficiente para poder

declarar la invalidez de una norma con razones diversas. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Presidente. Es muy puesto en razón dejar en lista el asunto para meditar cuál debe ser la posición; simplemente les recuerdo lo que hemos votado en muchos precedentes, donde esto ha sucedido – porque no es la primera vez que esto ha sucedido– el criterio que queda plasmando es el de la mayoría, dentro de la mayoría.

Creo que, si vamos a apartarnos de lo que hemos hecho en asuntos anteriores, pues tendríamos que buscar una manera para motivar por qué en esta ocasión no estamos asumiendo y no estamos plasmando el criterio que hemos sostenido, de que prevalece el argumento de la mayoría dentro de esa mayoría. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por supuesto, la propuesta inicial que les hacía era en ese sentido, de que si se engloba la invalidez de una porción en el total –aunque sea por otra razón– de la invalidez de la norma, podría declararse la invalidez de esa porción, aunque no se coincidiera con las razones, que eso es como se había hecho hasta ahora; pero si con estas razones, –y que el señor Ministro Zaldívar nos las hace notar muy bien– pudiéramos llegar a conseguir alguna otra conclusión. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Es que este tema ha sido recurrente cuando el argumento es en suplencia de queja, ni siquiera en suplencia; es, en absoluta creatividad de este Tribunal, no hay ni siquiera un acercamiento por parte de la Procuraduría sobre un tema de

consulta, el accionante ni siquiera lo apuntó, esta es la creación de un argumento de invalidez, ni siquiera suplencia; se suple lo deficiente, se crea lo que no existe —no existe—.

Ahora, —bajo esa perspectiva— si lo que aquí se buscara entonces es hacer prevalecer el sentido mayoritario frente a un argumento creado por suplencia, entonces que el proyecto se presente —precisamente— así; y quienes pensamos que sólo se debe invalidar un tema por competencia, tendríamos la oportunidad de votar en contra del proyecto. Eso —creo— debe ser porque, si no, por vía de la extensión, con seis se alcanza lo que no se alcanzó con ocho.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero ya votamos el proyecto, tenemos una votación y sabemos cuál es la votación al respecto. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que se ha presentado este tipo de discusiones en múltiples ocasiones, —concretamente— tratándose de consulta.

Muchas veces una opinión minoritaria puede determinar en esta y en todos los temas que se desestime la acción. No considero —por ejemplo— que se necesita, conforme a nuestra Constitución, una votación calificada de ocho para invalidar el decreto por falta de consulta, y de ahí se está generando toda la discusión, porque en innumerables acciones ha habido razones diferentes que las comparten dos o tres, ni siquiera una mayoría que sostengan esos argumentos; ejemplos tenemos muchos: votan con el sentido, con

concurrente; entonces, los argumentos ni siquiera los suscribimos una mayoría y así han salido.

Ahora, el hecho de que nuestra Constitución establezca una votación calificada, si nos parece correcto o no, si consideramos que —incluso— puede generar alguna cuestión de enfermedad mental, etcétera, esa es otra cosa.

Creo que es lo correcto, la Constitución así lo establece y así lo hemos votado en muchas ocasiones. Si cuatro Ministros no están de acuerdo y sostienen su criterio, tampoco es cuestión de que los obliguemos a que adopten el criterio que tenemos los que no estamos de acuerdo con su criterio. La votación la establece nuestra Constitución. ¿Podría haber un cambio de la Constitución sobre esa votación? Posiblemente, pero porque una mayoría piense de una forma que no alcanza votación, no creo que sea un argumento suficiente para obligar a otro Ministro que está convencido de su criterio a cambiarlo.

Compartiendo el criterio del Ministro Zaldívar, me parece muy respetable que los Ministros que votaron que va por competencia y no va a tener efectos de extensión el decreto, sostengan su criterio. Es muy respetable, se ha hecho en múltiples ocasiones; si se vota el asunto, pues se votó, y se pueden hacer votos concurrentes, votos aclaratorios; por eso dije: me puedo sumar porque coincido con ese criterio, no por técnica, pero coincido; entonces, no me afecta y haré un voto concurrente, pero si los Ministros, —como lo hemos visto— en cuestión de consulta, —lo dijo el Ministro Pérez Dayán y siempre lo ha sostenido— que cuando beneficia no podemos obligar a la consulta, en la Constitución de

la Ciudad de México —así se votó por mayoría—, ahora resulta que vamos al revés.

Entonces, lo único que les puedo ofrecer es que hago el engrose como la mayoría diga, en los términos en que se votó. Si no, entonces, que se deseche el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A ver, la señora Ministra también quiere hacer otra brevísima aclaración. Pero, a ver, nada más quiero aclarar. Tenemos la votación, todavía no hemos decidido cuál va a ser el resultado que se obtiene de esta votación; la votación se tomó respecto del proyecto, ¿cuál va a ser el resultado o a qué nos va llevar? Eso es lo que vamos a dejar pendiente. Señora Ministra, por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Bueno, no sé si por cuestión de tiempo, señor Ministro Presidente o, si no, lo dejamos para el lunes, pero cuatro Ministros están por la incompetencia, y siete Ministros por la consulta en suplencia de la queja, no alcanza ocho votos para que se vote el decreto por una violación procesal, pero no se puede desestimar porque hay invalidez cuando menos de una porción normativa; entonces, se puede dejar para efectos la determinación de si esto puede abarcar más o no, si es que —de alguna manera— el criterio mayoritario puede prevalecer en cuanto a los argumentos. Eso es todo, señor Ministro Presidente, para que lo piensen de aquí al lunes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien. Entonces, quedando pendientes estas determinaciones finales del Pleno y, basándonos en la votación que ya se tomó, vamos a continuar con



estas conclusiones el próximo lunes, en la sesión pública ordinaria que tendrá lugar en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)**