

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 23 de febrero de 2023

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto número 267 publicado el 24 de enero de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

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

Designo como delegada y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y a Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	6
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	7
IX. Introducción.	7
X. Conceptos de invalidez.	8
PRIMERO.	8
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	9
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	11
SEGUNDO	21
A. Derecho a la consulta indígena.....	22
B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas	35
i) Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad	40
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	45
TERCERO	49
A. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	50
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	56
A N E X O S	56

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre de la promovente:

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

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

Artículos 6, fracciones XIV y XV, en su porción normativa “o *personas con discapacidad*”, 8, fracciones VII y VIII, 11, último párrafo, 16, fracción I, en la porción normativa “y resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores”, 25, último párrafo, 30, segundo párrafo, en su segunda parte, cuya porción normativa es “En caso de que el asunto no permita la mediación in situ, la policía recabará los datos de prueba y requerirá a la parte quejosa y al probable infractor, si lo hubiere identificado, la aportación de datos de prueba correspondiente”, 39, 90 y 91, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto número 267 publicado el 24 de enero de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 6. De los derechos y de la responsabilidad jurídica.
Son derechos de la persona probablemente infractora o causante de un problema comunitario, los siguientes:*

(...)

XIV. Contar durante el desarrollo del proceso de Justicia Cívica con traductor o intérprete, cuando así sea necesario; en caso de que pertenezca a una comunidad indígena, deberá contar con un traductor que conozca, además de la lengua y la cultura de dicha comunidad;

XV. Solicitar desde el momento de su detención, asistencia social para los menores de edad, adultos mayores o personas con discapacidad cuyo cuidado personal tenga a su cargo y no haya otra persona que pueda ejercer ese cuidado;

(...)

Artículo 8. De los derechos de la parte quejosa.

Son derechos de la parte quejosa los siguientes:

(...)

VII. Contar durante el desarrollo del proceso de Justicia Cívica con un traductor o intérprete, cuando así sea necesario;

VIII. En caso de pertenecer a una comunidad indígena, contar con un traductor que conozca, además de la lengua, la cultura de dicha comunidad; y,

(...)

Artículo 11. De los Juzgados Cívicos.

(...)

Asimismo, deberán atender los requisitos de accesibilidad que para las personas con discapacidad determina la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Artículo 16. Del policía y sus atribuciones.

Son atribuciones del policía, las siguientes:

I. Conocer de los conflictos comunitarios y los hechos constitutivos de faltas administrativas en materia de Justicia Cívica y resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores:

(...)

Artículo 25. Del representante social y sus atribuciones.

Son atribuciones del representante social, las siguientes:

(...)

Para el caso en el que no se designe al representante social, el policía que haya tenido conocimiento de los hechos tendrá las atribuciones del apartado anterior y presentará el caso ante el Juez Cívico.

Artículo 30. Del procedimiento por queja o denuncia

(...)

Si la queja o denuncia se presentará ante la policía, ésta actuará con un enfoque proactivo para la solución de problemas y valorará si el asunto es susceptible de mediación policial in situ. En caso de que el asunto no permita la mediación in situ, la policía recabará los datos de prueba y requerirá a la parte quejosa y al probable infractor, si lo hubiere identificado, la aportación de los datos de prueba correspondientes.

(...)

Artículo 39. De los traductores e intérpretes.

Cuando la parte quejosa o el probable infractor no hablen español, o tenga alguna discapacidad auditiva y no cuenten con traductor o intérprete, el Juez Cívico designará uno de oficio, sin cuya presencia el procedimiento de Justicia Cívica no podrá dar inicio.

Artículo 90. Del registro de detenciones por faltas o infracciones administrativas.

Conforme a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, se llevará a cabo el registro de cada persona detenida o probable infractor. El registro en el Sistema de Gestión de Justicia Cívica y el Registro Nacional de Detenciones consistirá en una base de datos que concentra la información sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades o del procedimiento administrativo sancionador ante el Juez Cívico, respectivamente.

El registro formará parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objeto prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura,

tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada. Las bases de datos contenidas en el Sistema de Gestión de Justicia Cívica podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad y justicia con fines estadísticos, de inteligencia social y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emitan las instituciones de prevención, seguridad y justicia.

El tratamiento de los datos personales de la persona detenida o probable infractor por parte de los sujetos obligados que deban intervenir en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información del Registro, deberá sujetarse a las obligaciones que la normatividad aplicable le confiera en materia de protección de datos personales. Todo tratamiento de datos personales deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

Artículo 91. De la información del registro de detenciones.

El registro inmediato sobre la detención que realiza la autoridad deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

- I. Nombre;*
- II. Edad;*
- III. Sexo;*
- IV. Escolaridad, profesión u oficio;*
- V. Estado civil;*
- VI. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de esta;*
- VII. La georreferenciación del lugar de la detención y la procedencia, origen o residencia del probable infractor;*
- VIII. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención del probable infractor, en su caso, institución, rango y área de adscripción;*
- IX. La autoridad a la que será puesta a disposición;*
- X. La ficha de casos que contenga los resultados de la evaluación o diagnóstico del riesgo psicosocial, la reincidencia o habitualidad de una conducta;*
- XI. El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida o probable infractor acceda a proporcionarlo;*
- XII. El señalamiento de si la persona detenida o probable infractor presenta lesiones apreciables a simple vista; y,*
- XIII. Los demás datos que determinen las autoridades competentes.*

El registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás informes al que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales. La actualización de la información del registro que lleven a cabo las autoridades deberá sujetarse a lo establecido en el artículo 23 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 2, 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de seguridad jurídica.
- Derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas
- Derecho a la consulta previa, estrecha y activa de las personas con discapacidad.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León el 24 de enero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 25 del mismo mes al jueves 23 de febrero de la presente anualidad. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

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

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

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

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

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

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

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 16, fracción I, en la porción normativa impugnada, 25, último párrafo, y 30, segundo párrafo, en su segunda parte, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, otorgan a las policías facultades de administración y procuración de justicia.

Sin embargo, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo compete a la autoridad administrativa aplicar sanciones por faltas o infracciones administrativas; asimismo, limita a las instituciones policiales a coadyuvar en salvaguarda de la seguridad y orden público a través de la prevención, primer contacto e investigación de probarles faltas o infracciones

administrativas, siempre bajo el mando y conducción de la representación social respectiva.

En el presente concepto de invalidez se exponen las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 16, fracción I, en la porción normativa impugnada, 25, último párrafo, y 30, segundo párrafo, en su segunda parte, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, son incompatibles con el andamiaje constitucional vigente, en virtud de que conceden atribuciones a las policías que desnaturalizan su función y no tienen sustento constitucional, con lo cual transgreden el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para arribar a la conclusión anterior, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales y, finalmente, se explicará la inconstitucionalidad en que incurren las normas generales combatidas.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Por ende, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

En ese sentido, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo anterior se desprende que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Conforme lo hasta aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, no debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 16, fracción I, en la porción normativa impugnada, 25, último párrafo, y 30, segundo párrafo, en su segunda parte, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En primer lugar, es importante mencionar que el pasado 24 de enero del año en curso se publicó en el medio oficial de difusión del Estado de Nuevo León la Ley de Justicia Cívica local, teniendo como uno de sus objetivos lograr instaurar un *modelo homologado de justicia cívica* en la entidad, es decir, uno equiparado tanto en los ordenamientos municipales, como en el Estatal. Con ello, el legislador buscó pasar del entonces proceso de atención y sanción de faltas administrativas, a la incorporación de un sistema homólogo en toda la entidad, con una visión de justicia cívica con enfoque restaurativo, que procure facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia.⁴

Puntualmente, el legislador local manifestó en su exposición de motivos lo siguiente:

“... la Justicia Cívica, de acuerdo a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, es el conjunto de procedimientos e instrumentos de Buen Gobierno orientados a fomentar la Cultura de la Legalidad y a dar solución de forma pronta, transparente y expedita a conflictos comunitarios en la convivencia cotidiana en una sociedad democrática ya que tiene como

⁴ Dictamen emitido por la Comisión de Justicia y Seguridad Pública del Congreso neoleonés, pág. 23, consultable en el siguiente enlace:

https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/lxxvi/Dictamen%20Justicia%20Civica.pdf (Consultado el 17 de febrero de 2023)

objetivo facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia, esto a través de diferentes acciones tales como: fomento y difusión de reglas de convivencia, utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, y atención y sanción de faltas administrativas; todo lo anterior sin perjuicio de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus comunidades.”⁵

También el legislador refirió que la justicia cívica es un modelo para solucionar los conflictos cotidianos, basando la política estatal en materia de seguridad en la prevención y la acción oportuna de las fuerzas policiales, para así evitar que las conductas delictivas escalen en violencia hasta convertirse en actos delictivos.

En congruencia con lo anterior, el artículo 16 de la Ley impugnada dispone que será de observancia general en todo el Estado de Nuevo León y que contendrá las bases para la coordinación interinstitucional, la organización y el funcionamiento de los sistemas Municipales de Justicia Cívica, como mecanismo para la prevención social del delito, la reconstrucción del tejido social, **la gestión policial orientada a la solución de problemas y de conflictos cotidianos**; además de prever las acciones para garantizar el acceso a la justicia itinerante en poblaciones alejadas, de difícil acceso o marginadas del Estado.

En síntesis, el ordenamiento objeto de análisis prevé un cúmulo de normas para garantizar la preservación del orden público y la seguridad pública, partiendo desde la distribución de competencias y reconocimiento de atribuciones para las autoridades que intervienen, así como aquellas disposiciones que regulan los procedimientos para prevenir conductas que pudieran constituir faltas o infracciones administrativas y, en su caso, resolver sobre la responsabilidad de las personas probables infractoras y su sanción.

Sin embargo, del estudio del ordenamiento en comento, esta Comisión Nacional advirtió algunos posibles vicios de inconstitucionalidad, específicamente respecto de la participación de las policías en el procedimiento para investigar y sancionar una falta o infracción administrativa. Las disposiciones que se someten a escrutinio constitucional ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación son las siguientes:

⁵ *ibidem*.

⁶ Artículo 1 de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León.

“Artículo 16. Del policía y sus atribuciones.

Son atribuciones del policía, las siguientes:

*I. Conocer de los conflictos comunitarios y los hechos constitutivos de faltas administrativas en materia de Justicia Cívica **y resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores:***

(...)

Artículo 25. Del representante social y sus atribuciones.

Son atribuciones del representante social, las siguientes:

(...)

Para el caso en el que no se designe al representante social, el policía que haya tenido conocimiento de los hechos tendrá las atribuciones del apartado anterior y presentará el caso ante el Juez Cívico.

Artículo 30. Del procedimiento por queja o denuncia

(...)

Si la queja o denuncia se presentará ante la policía, ésta actuará con un enfoque proactivo para la solución de problemas y valorará si el asunto es susceptible de mediación policial in situ. En caso de que el asunto no permita la mediación in situ, la policía recabará los datos de prueba y requerirá a la parte quejosa y al probable infractor, si lo hubiere identificado, la aportación de los datos de prueba correspondientes.

(...)

De las normas transcritas se desprende que el legislador local otorgó las siguientes atribuciones en favor de las policías:

- Resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores.
- Fungir como representante social y presentar el caso del que tuvo conocimiento de una probable infracción frente al juez cívico.
- Recabar datos de prueba a las partes que se encuentran inmersas en un conflicto por la comisión de una falta administrativa o comunitario.
- Requerir a las partes la aportación de datos de prueba.

Atento a lo anterior, este Organismo Nacional considera que el Congreso neoleonés

al reconocer esas atribuciones en favor de las policías, desnaturalizó su función, pues escapan del margen de actuación establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente porque dicha institución no puede llevar a cabo funciones de administración e impartición de justicia cívica, máxime que tampoco están habilitados para llevar a cabo actos de investigación *motu proprio*, constituyéndose así como una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para demostrar lo anterior, primero, debe recordarse que el derecho a la seguridad y el principio de legalidad tienen como finalidad brindar protección a la esfera jurídica de las y los gobernados frente a los actos u omisiones de las autoridades, pues les exige a estas últimas que actúen conforme al marco constitucional y legal que establece sus atribuciones.

En esa línea, resulta imperioso que las autoridades actúen sólo dentro del parámetro de atribuciones que les son reconocidas desde la Norma Fundamental, más aun tratándose de instituciones encargadas de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, es decir, las instituciones de seguridad pública, como lo son las policías.

Lo anterior es así, pues las policías son el primer contacto frente a las conductas que podrían afectar la tranquilidad social, ya sea a través de una falta a ordenamientos administrativos o bien, ante la presencia de un hecho con apariencia de delito, es por esa razón que la Constitución General –junto con otras autoridades– les concede la función de velar por la seguridad pública, pero con atribuciones restringidas, con el objetivo de no dotarlos de un margen de actuación arbitrario.

Sobre esas bases, ya que la materia del presente concepto de invalidez radica en dilucidar si las facultades que le fueron concedidas a las policías en materia cívica o administrativa efectivamente tienen sustento constitucional o si, por el contrario, el legislador neoleonés las facultó indebidamente en contravención al Texto Supremo de la Nación, a continuación se desarrolla el marco constitucional aplicable sobre dicha temática.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece textualmente las atribuciones de las policías en materia de justicia cívica o administrativa, lo cierto es que en su artículo 21 dispone –entre otras cosas– que

la autoridad competente para la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, **será la administrativa**, concediendo solamente la posibilidad de imponer multa, arresto hasta por 36 horas o trabajo en favor de la comunidad. Con lo anterior, queda claro que la imposición de sanciones administrativas por faltas o infracciones administrativas sólo corresponde a la autoridad constitucionalmente habilitada, es decir, a la autoridad administrativa.

Igualmente, el artículo 21 constitucional refiere que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.** En esa línea, **la Seguridad Pública comprende** la prevención, investigación y persecución de los delitos, **así como la sanción de las infracciones administrativas.** Finalmente, prevé que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, y que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública.

Es decir, la Norma Suprema prevé la existencia de dos sistemas que persiguen la misma finalidad (preservar la paz, tranquilidad, orden y seguridad pública), el primero es el penal, respecto de las conductas tipificadas como delitos y el segundo en relación con los actos, situaciones o hechos que pudieran constituirse como conflictos cotidianos de la sociedad que no son considerados delitos, pero sí generan un cierto grado de afectación, es decir, las faltas o infracciones administrativas.

En este sentido, se distingue el ámbito de atribuciones de la autoridad judicial y autoridad administrativa, correspondiéndole a la primera la imposición de sanciones derivadas de delitos, a diferencia de la segunda, a quien compete exclusivamente lo relativo a las sanciones por faltas a la policía y buen gobierno⁷.

En ambos sistemas, la participación de las policías es fundamental, pues son el primer contacto con el hecho delictivo o de la infracción, no obstante, su función en ninguno de los dos supuestos comprende la determinación de las responsabilidades, ni la obtención de datos de prueba por sí mismos, sino que se limita a prevenir o

⁷ Al respecto, véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 21/2004, resuelta en sesión pública del 26 de abril de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, pág. 139.

detener el hecho y, solo en caso de ser necesario, tienen la obligación de poner a disposición de la autoridad constitucionalmente habilitada para determinar su situación jurídica, así como coadyuvar en la investigación correspondiente.

Por lo tanto, en materia cívica o administrativa, la naturaleza de la función policial es coadyuvar –siempre bajo el mando y conducción de la autoridad correspondiente– en la salvaguarda de la seguridad y orden público, a través de la investigación, prevención, siendo la primera respuesta la detención y puesta a disposición ante el Juzgado Cívico respectivo de las personas que pudieran ser responsables.

Así, cuando algún miembro de las instituciones policiales lleva a cabo funciones ajenas a las que constitucionalmente tiene reconocidas, transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues estaría actuando sin sustento constitucional, poniendo en riesgo el patrimonio, integridad, seguridad y vida de las personas que se encuentran involucradas en algún hecho que perturbe la paz social, el orden y la seguridad pública.

En ese orden de ideas, a juicio de este Organismo protector de los derechos humanos, contrario a los principios, bases y finalidad que reconoce la Constitución General señalados *supra*, el Congreso del Estado de Nuevo León otorgó atribuciones en favor de las policías que escapan del margen válido de actuación y, por lo tanto, desnaturalizan su función.

Cabe mencionar que, conforme al sistema jurídico de la entidad, las instituciones policiales son los cuerpos de policía y tránsito del Estado y municipios, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal, que realicen funciones similares.⁸

Tales autoridades, para coadyuvar en el cumplimiento del objetivo de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, es decir, respecto de las faltas o infracciones administrativas que tengan lugar en esa entidad, ejercen determinadas funciones.

⁸ Artículo 3, fracción XV, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León.

Entre ellas, el artículo 16, fracción I, en la porción normativa en combate, de la Ley de Justicia Cívica local, las faculta para “resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores”, de lo cual se puede inferir que les permite llevar a cabo, de forma indebida, actos de impartición de justicia cívica, que, como se mencionó líneas previas, **sólo corresponde a la autoridad administrativa constitucionalmente habilitada**, es decir, conforme al sistema jurídico **neoleonés**, al Juez Cívico de la entidad.

Precisamente, el artículo 17 de la ley impugnada dispone las atribuciones del Juez Cívico, destacando que le compete **conocer de los conflictos comunitarios y los hechos constitutivos de faltas administrativas en materia de Justicia Cívica y resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores.**⁹

⁹ “**Artículo 17.** Del Juez Cívico y sus atribuciones.

Son atribuciones del Juez Cívico, las siguientes:

- I. Conocer de los conflictos comunitarios y los hechos constitutivos de faltas administrativas en materia de Justicia Cívica y resolver sobre la responsabilidad de los probables infractores;
- II. Aplicar las sanciones correspondientes establecidas en la presente Ley y los reglamentos respectivos;
- III. Con un enfoque de justicia itinerante, atender asuntos fuera de la sede del Juzgado Cívico, cuando fuera necesario;
- IV. Escuchar a las partes para garantizar el principio constitucional de debido proceso y derecho a audiencia;
- V. Procurar la solución pacífica de los asuntos que son sometidos a su conocimiento;
- VI. Ordenar la expedición de las cédulas citatorias correspondientes para la atención de los asuntos de Justicia Cívica;
- VII. Solicitar datos, informes o documentos sobre asuntos de su competencia para mejor proveer;
- VIII. Determinar la mejor solución del asunto, privilegiando la preservación, mantenimiento y conservación del orden público con efectos restaurativos;
- IX. Informar al probable infractor del derecho que tiene de ser asistido en la audiencia por un asesor o defensor cívico;
- X. Determinar y modificar las medidas para mejorar la convivencia cotidiana, recomendadas por los evaluadores del riesgo o equipos técnicos, para la transformación positiva del comportamiento del infractor;
- XI. Imponer los medios de apremio cuando corresponda;
- XII. Si al momento de llevar a cabo la Audiencia Pública, el Juez Cívico observara que de los hechos que motivaron la detención de la persona que se pone a su disposición por la presunta comisión de una infracción o falta administrativa, existieran datos suficientes que hagan presumible la existencia de un delito, se inhibirá y solicitará dar vista de inmediato a la autoridad competente ya sea del fuero común o del fuero federal;
- XIII. Ordenar la presentación de los padres o tutores de las personas menores de edad en los que éstos estén relacionados en los asuntos que sean sometidos a su conocimiento;
- XIV. Comisionar la realización de notificaciones y diligencias por parte del Juzgado Cívico;
- XV. Participar y promover actividades orientadas a la construcción de la paz;
- XVI. Sancionar los convenios de mediación y conciliación en materia de Justicia Cívica con aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias;

Es decir, conforme al artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución General, es la autoridad administrativa la única facultada para resolver sobre la responsabilidad de faltas cívicas, lo que efectivamente se ve reflejado en el artículo 17, fracción I, de la Ley combatida.

Por lo tanto, el que legislador local haya dispuesto que las policías pueden resolver sobre la responsabilidad de probables infractores carece de sustento constitucional; además de que, al conferirse esa atribución, desnaturaliza su función.

Ahora bien, respecto de las funciones previstas en los artículos 25, último párrafo, y 30 último párrafo, de la Ley en estudio, consistentes en: a) fungir como representante social y presentar el caso del que tuvo conocimiento de una probable infracción frente al juez cívico; b) recabar datos de prueba a las partes que se encuentran inmersas en un conflicto por la comisión de una falta administrativa o comunitario y c) requerir a las partes la aportación de datos de prueba, se estima que el legislador neoleonés otorgó facultades a las policías que tienen que ver con la procuración de justicia, misma que corresponde al representante social, en términos del artículo 25 de la Ley impugnada.¹⁰

Defendemos al Pueblo

XVII. Mantener actualizado el Sistema de Gestión de Justicia Cívica, conforme a los lineamientos que expida el Consejo;

XVIII. Autorizar la devolución de los objetos y valores asegurados a los probables infractores al momento de su detención o que sean motivo de la controversia entre las partes; en los casos de que a la persona probable infractora se le hayan asegurado estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas, así como cualquier tipo de arma o explosivo, el Juez Cívico realizará las acciones pertinentes de conformidad con las disposiciones jurídicas en la materia;

XIX. Rendir los informes sobre el estado que guarda su área de competencia en materia de justicia cívica, y

XX. Las demás que señalen las autoridades competentes en materia de Justicia Cívica y otras disposiciones jurídicas aplicables.

El Juez Cívico tendrá la obligación de preservar el orden y el buen desarrollo del proceso, garantizando en todo momento el respeto de los derechos humanos de las partes.

¹⁰ “**Artículo 25.** Del representante social y sus atribuciones.

Son atribuciones del representante social, las siguientes:

I. Representar a la comunidad ante el Juzgado Cívico;

II. Recibir la queja ciudadana o el Informe Policial Homologado, con sus anexos;

III. Actuar con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución;

IV. En la audiencia de Justicia Cívica y ante la presencia del Juez Cívico, hacer del conocimiento del probable infractor, los hechos, datos de prueba y fundamentación jurídica por los que sea señalado en la comisión de una falta administrativa;

V. Solicitar al Juez Cívico la aplicación de medidas cívicas que mejoren el comportamiento del infractor;

VI. Solicitar al Juez Cívico la imposición de sanciones que correspondan, y

En términos del ordenamiento multirreferido, el representante social es la persona servidora pública que representa a la sociedad en cada municipio, teniendo como principales atribuciones hacer del conocimiento del probable infractor los hechos, datos de prueba y fundamentación jurídica por los que es señalado por la probable comisión de una falta administrativa, así como solicitar la aplicación de medidas cívicas que mejoren el comportamiento de la persona infractora y la imposición de sanciones correspondientes, es decir, de procuración de justicia.

De ahí que, a juicio de este Organismo Nacional, las funciones otorgadas por el legislador local a dichas instituciones tampoco son acordes a la función policial, pues escapa de sus atribuciones constitucionales, así como de sus finalidades.

Se insiste, **las policías tienen limitadas sus funciones a la investigación de las conductas que pudieran actualizar alguna falta o infracción administrativa, pero bajo la conducción y mando de la autoridad correspondiente en la materia cívica.**

Con los lineamientos impuestos desde la constitución a las autoridades policiales, es notable que éstas no tienen un margen de actuación arbitrario, sino que, precisamente por tratarse de un órgano de operación fáctica en el ámbito de prevención e investigación de faltas administrativas o cívicas, el ejercicio de sus facultades legales debe estar siempre subordinado a otra autoridad, por disposición expresa del artículo 21 de la Constitución Federal. En consecuencia, **toda diligencia que deba realizar la policía que tenga como finalidad la investigación y la persecución del hecho tiene que estar precedida, supervisada y supeditada a las órdenes que le instruya la autoridad correspondiente en materia de justicia cívica.**

Por ello, la policía no puede actuar por iniciativa propia en acciones objetivas que tengan como finalidad **directa la investigación y persecución de hechos** con apariencia de delito o **por constituir alguna probable infracción cívica.** Esta aclaración es importante, porque como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, **cualquier violación al referido presupuesto constitucional implica que la evidencia o datos de prueba que deriven de la actuación de la policía sin control del Ministerio Público o la autoridad respectiva en materia cívica,**

VII. Las demás que señalen las autoridades competentes en materia de Justicia Cívica y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Para el caso en el que no se designe al representante social, el policía que haya tenido conocimiento de los hechos tendrá las atribuciones del apartado anterior y presentará el caso ante el Juez Cívico.”

adquiere el carácter de prueba ilícita y, por ende, no puede ser objeto de valoración judicial.¹¹

De ahí que no estén habilitados para recabar ni requerir datos de prueba a las partes involucradas en un conflicto que pudiera constituirse como una falta cívica o administrativa.

De manera ejemplificativa, la afectación de la validez de los datos obtenidos por la policía sin un control previo queda patente cuando, a partir de los datos suministrados por un detenido, sin informar a la autoridad respectiva, la policía procede a realizar acciones de investigación, búsqueda, localización y aseguramiento de indicios probatorios.

Si en términos del artículo 21 constitucional se establece que las investigaciones de los hechos con apariencia de delito o que pudieran constituirse como una falta cívica o administrativa corresponde a las policías, bajo el mando supervisión y conducción del Ministerio Público o la autoridad administrativa correspondiente, ello significa que cuando las autoridades policiacas incumplen con ese requisito constitucional, al actuar sin la conducción y bajo el mando de la autoridad respectiva, de *motu proprio*, so pretexto de una búsqueda de la verdad o la debida integración del material probatorio, generan la producción e introducción al proceso de elementos de prueba que no cumplen con los requisitos de formalidad constitucional, por lo que todas esas pruebas serán nulas.¹²

Por lo tanto, los artículos 16, fracción I, en la porción normativa correspondiente, 25, último párrafo, y 30, segundo párrafo, en su segunda parte, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, deben ser declarados inconstitucionales, pues al conceder atribuciones fuera del margen constitucional a las policías, desnaturalizan su función, contradiciendo directamente el texto constitucional, y produciendo, a su vez, una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

¹¹ Cfr. Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 5661/2019 por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública del 23 de enero de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹² Cfr. Sentencias de los amparos directos en revisión 3229/2012, bajo la ponencia de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, 2190/2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, págs. 48, y 3403/212, bajo la ponencia de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, pág. 53.

SEGUNDO. Los artículos 6, fracciones XIV y XV, en su porción normativa “o *personas con discapacidad*”; 8, fracciones VII y VIII; 11, último párrafo, y 39, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, prevén, esencialmente, que en aquellos procedimientos cívicos en los que intervengan personas con discapacidad o aquellas que se autoadscriban como indígenas o pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena, podrán gozar de asistencia social conforme a sus necesidades o algún traductor, respectivamente, así como los demás requisitos de accesibilidad pertinentes.

Como se puede desprender, se trata de preceptos dirigidos exclusivamente a esos sectores de la población, por lo que inciden en su esfera jurídica, de tal suerte que conforme a los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, tenían que haber sido consultados por el legislador previo a la expedición de la ley impugnada.

Sin embargo, del análisis del proceso legislativo, se advierte que el Congreso neoleonés no llevó a cabo los procesos participativos correspondientes, lo que significa que transgredió su derecho a ser consultados en todas las medidas legislativas que incidan directamente en sus derechos.

En este segundo concepto de invalidez se evidenciará la incompatibilidad de los artículos 6, fracciones XIV y XV, en su porción normativa “o *personas con discapacidad*”, 8, fracciones VII y VIII, 11, último párrafo, y 39, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, con el andamiaje constitucional, toda vez que el Congreso local incumplió con su obligación de llevar a cabo los procesos participativos de consulta en materia indígena y de discapacidad conforme a los mandatos derivados del sistema internacional de los derechos humanos.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente concepto se estructurará de la siguiente manera: primero, se abundará sobre el parámetro de regularidad constitucional aplicable a tales derechos y posteriormente, se expresarán los argumentos por los que esta Comisión Nacional estima que las normas debieron haber sido consultadas previo a su expedición, y como esa omisión actualiza una violación constitucional en perjuicio de los indicados colectivos.

A. Derecho a la consulta indígena

El artículo 2° de nuestra Norma Fundamental reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, los cuales se integran por comunidades indígenas que constituyen unidades sociales, económicas y culturales que se encuentran ubicadas en un territorio específico y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.¹³ .

Para abordar los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas, debe tomarse en consideración que, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se desprende que las normas relativas a los mismos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos sino que conforman una unidad suprema, por lo cual todas las normas jurídicas deben ser acordes con estos derechos y la configuración del andamiaje normativo debe atender a esta supremacía en el orden jurídico mexicano.¹⁴

Así, es indispensable atender a lo previsto por el artículo 1°, en relación con el diverso 133 de la Constitución Federal, que sientan las bases del parámetro de regularidad constitucional mexicano, integrado tanto por las normas constitucionales de derechos humanos como por aquéllos reconocidos en los

¹³ “**Artículo 2o.** (...)”

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

(...)

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

(...).”

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 202, del rubro: “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

tratados internacionales, por virtud del cual se instituye el deber de todas las autoridades de respetar, garantizar y proteger los derechos fundamentales de todas las personas.

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

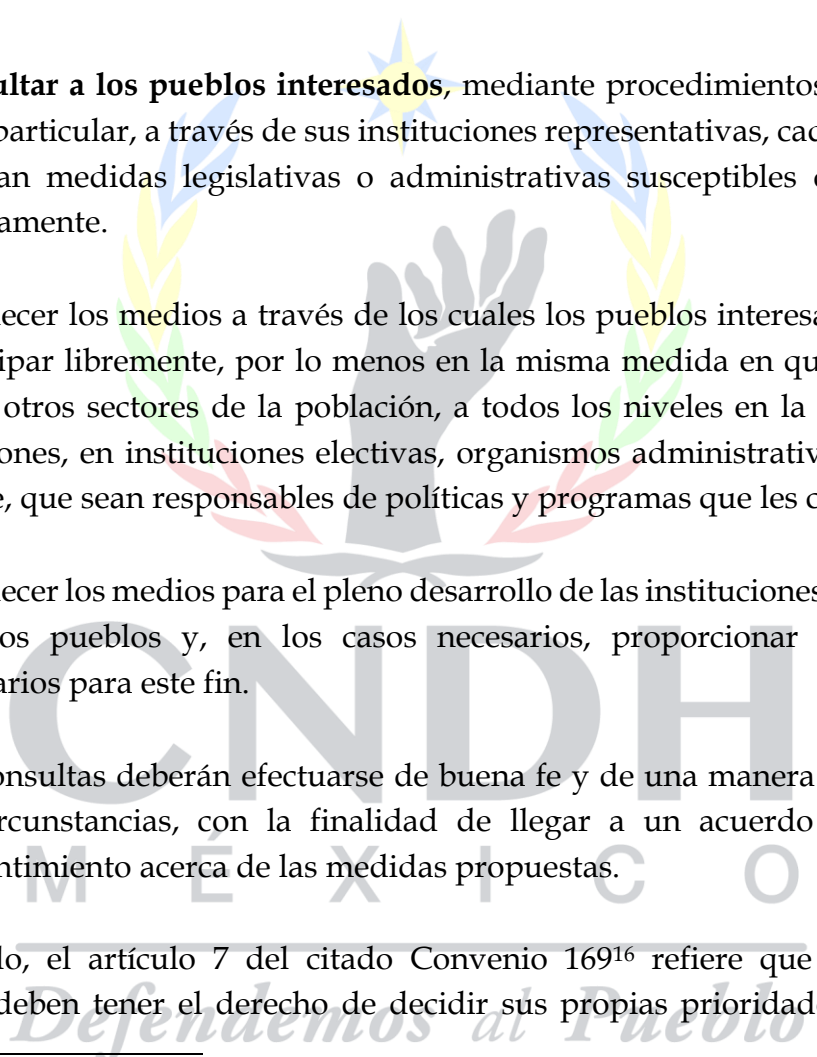
En ese entendido, las personas, pueblos y comunidades originarias y afromexicanas gozan de todos los derechos consagrados por la Norma Suprema y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Adicionalmente, se les reconoce una multiplicidad de derechos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

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

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

En concreto, el Convenio 169 de la OIT consagra en su artículo 6 el derecho a la consulta de esos pueblos y comunidades,¹⁵ a partir del cual se establece que los Estados parte se encuentran obligados a realizar lo siguiente:

¹⁵ “Artículo 6.

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

Por otro lado, el artículo 7 del citado Convenio 169¹⁶ refiere que los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que

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

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

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

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

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

¹⁶ “**Artículo 7.**

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

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de

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

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

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

Lo anterior conlleva la obligación del Estado de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.¹⁷ Por tanto, el derecho a la consulta constituye una de las **garantías fundamentales de participación** de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a **medidas que puedan afectar sus derechos e intereses**.

En ese tenor, la consulta constituye una **prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades indígenas, así como la totalidad de derechos e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales** que les

desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

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

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

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166.

pertenecen, incluyendo los derechos culturales y patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

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

Es así que el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a su derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados en una sociedad pluralista, multicultural y democrática,¹⁸ en virtud de que su ejercicio e implementación constituye una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos.¹⁹

Por todo lo anterior, se ha considerado que el derecho a la consulta tiene un doble carácter: **es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas**, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación y, a la vez, un **instrumento central** para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.²⁰

Por ende, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado es un instrumento con el que cuentan los propios pueblos y comunidades **para defender otros derechos colectivos**, tales como su derecho a la identidad cultural, a su tierra, territorio, recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos y, en casos extremos, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.²¹

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 159.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 160.

²⁰ Véase “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los programas de desarrollo a gran escala”, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

²¹ *Idem*.

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

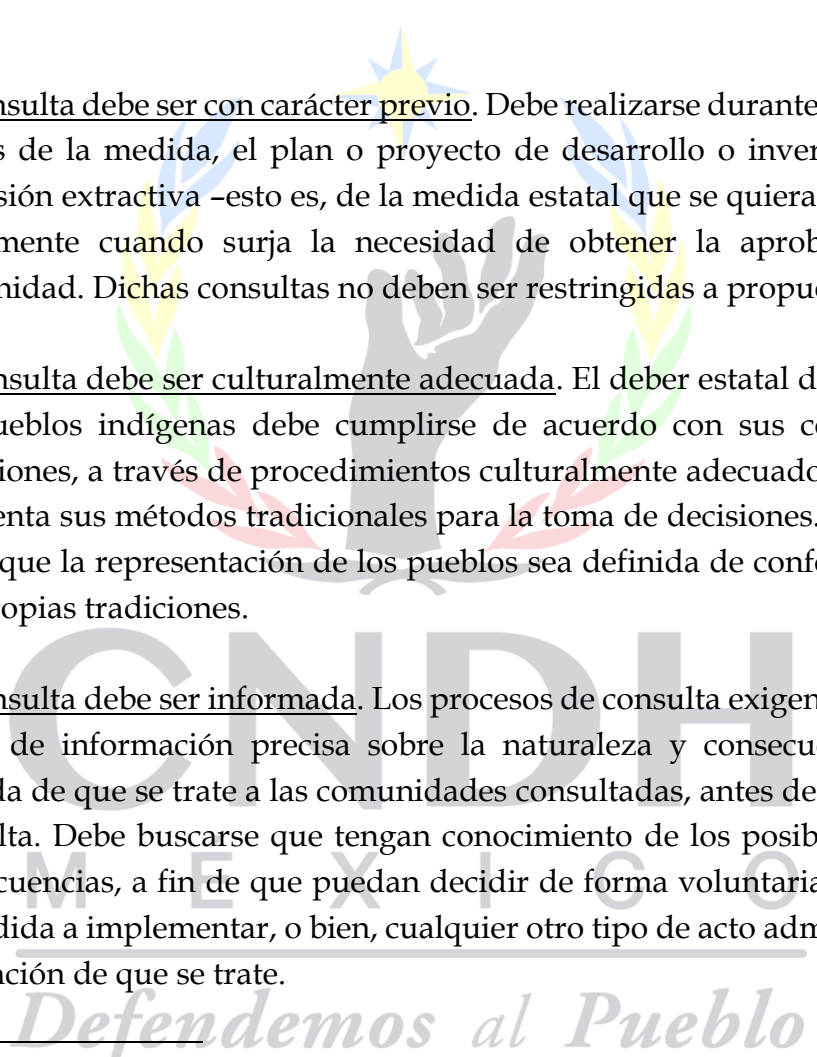
Por ello, las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, están constreñidas a reconocer y garantizar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la consulta mediante procedimientos pertinentes, previos, informados, de buena fe y a través de sus instituciones representativas, sobre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

Por consiguiente, para que ese derecho sea verdaderamente efectivo, la consulta debe desarrollarse **según sus costumbres y tradiciones, siendo exigible que el Estado brinde información necesaria, de manera tal que se implemente una comunicación constante entre las partes**. La Corte Interamericana ha reconocido que las consultas deben realizarse de **buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades involucradas**.²²

En términos similares, los requisitos mínimos del derecho a la consulta han sido desarrollados en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde con lo sustentado por el Tribunal Interamericano, determinando y precisando los alcances de las ya mencionadas características de la consulta previa en materia indígena.²³

²² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

²³ Véanse: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012; así como las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad: 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 84/2016 en sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza; 151/2017 en sesión de 28 de junio de 2018,

- 
- a) La consulta debe ser con carácter previo. Debe realizarse durante las primeras etapas de la medida, el plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva –esto es, de la medida estatal que se quiera tomar– y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. Dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.
- b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) La consulta debe ser informada. Los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida de que se trate a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos y consecuencias, a fin de que puedan decidir de forma voluntaria respecto de la medida a implementar, o bien, cualquier otro tipo de acto administrativo o legislación de que se trate.

bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 108/2019 en la sesión de 5 de diciembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; 117/2019 resuelta en sesión 12 de marzo de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 121/2019 en la sesión del 29 de junio de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 127/2019, en la sesión del 13 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 178/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 179/2020 en la sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 180/2020 en sesión del 21 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán; 186/2020 en sesión de 25 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 193/2020 en sesión del 17 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; 207/2020 en sesión del 28 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 212/2020 en sesión del 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala; 214/2020 en sesión del 24 de mayo de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; 239/2020 en sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 240/2020 en sesión de 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat; 291/2020 en la sesión del 21 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 299/2020 en sesión del 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; 18/2021 resuelta en sesión del 12 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, entre otras; así como la sentencia de la Primera Sala de esa Corte Constitucional al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 8 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- d) La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de los proyectos que correspondan. Es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

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

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos

científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.”

De relevancia para el presente asunto es la resolución del Tribunal Pleno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, en la que sostuvo que en los procesos de consulta deben observarse, como mínimo, las siguientes características y fases:²⁴

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

Lo expuesto, considerando que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.²⁵

²⁴ Resuelta en sesión del 20 de abril de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 104.

²⁵ *Ibidem*, párr. 103.

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

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

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

Igualmente, el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,²⁶ así como al fallar la diversa 84/2016,²⁷ refirió que:

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

En esa misma línea argumentativa, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014,²⁸ ese Supremo Tribunal señaló lo siguiente:

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

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, 81/2018, 212/2020 y 136/2020, entre otras, el Máximo Tribunal del país

²⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, en sesión del 29 de octubre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁷ Sentencia del Pleno de ese Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, en la sesión de 28 de junio de 2018, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

²⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, en sesión del 08 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

afirmó que para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, **no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador, en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades**, por lo que la afectación directa no puede tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trata de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio 169.

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que dictó en el amparo en revisión 631/2012, de particular importancia, resaltó entre sus consideraciones que el deber por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.²⁹

En cuanto a este mismo tópico, la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal del país sostuvo al resolver el amparo en revisión 499/2015 que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados constituye **una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos**, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, que representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar **a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos**.³⁰

²⁹Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sesión del 08 de mayo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³⁰ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015, en la sesión de 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora.

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

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

En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se concluye que la consulta indígena se atrincheró como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, **como derecho sustantivo**, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, **como requisito constitucional del procedimiento legislativo**, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo³¹.

Tampoco debe perderse de vista que como lo ha sustentado el Pleno de ese Alto Tribunal, la necesidad de que se practique la consulta en medidas que afecten o interesan a los pueblos y comunidades indígenas directamente y la importancia que tiene que las consultas se desarrollen conforme a los procedimientos que ha reconocido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie,

³¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, resuelta en sesión de fecha 1 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 21.

pero sobre **todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las medidas de que se trate**³².

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

B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas

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

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

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

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

Ante tal escenario de desventaja, los Estados firmantes reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso³³, motivo por el cual se comprometieron a cumplir diversas obligaciones contenidas en la Convención.

³² *Ibidem*, p. 37.

³³ Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

Derivado de lo anterior, el Estado Mexicano adquirió, entre otros, el compromiso de “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole (...)”³⁴ para hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención, como es el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas que les impacten.

En efecto, el artículo 4.3 de la Convención multicitada³⁵ establece la ineludible obligación de los Estados de celebrar consultas previas, estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad, incluidos las niñas y los niños, para la elaboración de legislación sobre cuestiones relacionadas con ellas.

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

En ese sentido, el inciso o) del preámbulo de dicha Convención³⁶ señala que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre las políticas y programas, incluidos los que les afecten directamente. Esto significa que para la expedición o adopción de

³⁴ **Artículo 4 Obligaciones generales.**

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

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

³⁵ **Artículo 4 Obligaciones generales**

(...)

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

³⁶ Los Estados Partes en la presente Convención,

(...)

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

cualquier norma legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

Por lo que, en virtud de que el artículo 4.3 de la Convención en cita forma parte del parámetro de control de regularidad constitucional³⁷ del orden jurídico mexicano, por mandato establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal,³⁸ en relación al diverso 133,³⁹ la omisión de cumplir con dicha obligación se traduce en la incompatibilidad de las disposiciones legislativas para cuya elaboración no se haya consultado previamente a las personas con discapacidad.

En relación con dicho proceso participativo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al emitir la Observación General Número 7⁴⁰, señaló el alcance del artículo 4 de la Convención, indicando que los Estados deben considerar a las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, normas de carácter general o de otra índole, siempre y cuando sean cuestiones relativas a la discapacidad.

Asimismo, estableció lo que debe entenderse con la expresión “*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*” contemplada en el mismo numeral 4.3 de la Convención aludida, dándole la interpretación más amplia al indicar que abarca

³⁷Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 202 “**DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**”

³⁸ **Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte,** así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

³⁹ **Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de

cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

⁴⁰ Naciones Unidas. *Observación General Número 7(2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, página 5, párrafo 15. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de noviembre de 2018.

toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que pueda afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad.⁴¹

En cuanto a lo que debe entenderse por “*organizaciones que representan a las personas con discapacidad*” el Comité ha considerado que solo pueden ser aquellas dirigidas, administradas y gobernadas por personas con discapacidad y la mayoría de sus miembros han de ser personas con esta condición.⁴²

En este sentido, se señaló que los Estados deben contactar, consultar y colaborar de forma oportuna con las organizaciones de personas con discapacidad, por lo que deben garantizar el acceso a toda la información pertinente, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación de lengua de señas, textos en lectura fácil y lenguaje claro.⁴³

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

En esta línea, el Comité señaló que los Estados deben garantizar la consulta estrecha y la integración de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las mismas, incluidas las mujeres personas adultas mayores, niñas y niños, personas que requieren un nivel elevado de apoyo, migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, apátridas, personas con deficiencia psicosocial real o percibida, personas con discapacidad intelectual, personas neurodiversas, con diversidades funcionales visuales, auditivas y personas que viven con el VIH/sida.⁴⁴

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

⁴¹ *Ibidem*, página 6, párrafo 18.

⁴² *Ibidem*, página 3, párrafo 11.

⁴³ *Ibidem*, página 6, párrafo 22.

⁴⁴ *Ibidem*, página 11, párrafo 50.

de decisiones para aplicar la Convención deben incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

Sin embargo, para garantizar su efectividad, requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos accesibles y ajustes razonables cuando se requiera. Así, las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás.

Además, las autoridades públicas deben considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.⁴⁵

Por su parte, esa Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, sostuvo que la razón que subyace a esta exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el cual la causa de la discapacidad es el contexto, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁴⁶

Con todo lo anterior se puede colegir que el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12 de la misma Convención) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29)⁴⁷, además de ser uno de los pilares de la Convención, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente de

⁴⁵ *Ibidem*, páginas 6-7, párrafos 21-23.

⁴⁶ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, página. 10.

⁴⁷ *Ibidem*, página 11.

participación genuina y efectiva, así como de colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad, es decir, la Convención fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas, lo que aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para esas personas.

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

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

i) Requisitos mínimos en materia de consulta de las personas con discapacidad

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

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

Bajo esa línea argumentativa se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo

Facultativo, que en el capítulo quinto denominado “La Legislación Nacional y la Convención”, establece lo siguiente:

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

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

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

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.”⁴⁸

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

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

⁴⁸ Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.

- Previa, pública, abierta y regular
- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad
- Accesible
- Informada
- Significativa
- Con participación efectiva
- Transparente.

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

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

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

Aunado a ello, apuntó que el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del Congreso se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

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

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

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

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

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

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

Sentadas esas bases, es dable afirmar que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación, lo cual ha sido reiterado en diversos precedentes por ese Máximo Tribunal.⁴⁹

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

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

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

⁴⁹ Por ejemplo, véanse las acciones de inconstitucionalidad 121/2019, 176/2020, 177/2020, 178/2020, 179/2020, 193/2020, 201/2020, 204/2020, 207/2020, 212/2020, 214/2020, 239/2020, 240/2020, 244/2020, 255/2020, 274/2020, 291/2020, 292/2020, 295/2020, 297/2020, 299/2020, 18/2021, 29/2021, 48/2021, 84/2021, 109/2021 y 168/2021 entre otras.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Evidenciada la importancia y trascendencia del derecho a la consulta tanto de las personas que pertenecen a un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, así como a quienes viven con una discapacidad, reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos e introducido a nuestro sistema jurídico por disposición del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora corresponde analizar, primero, si las normas impugnadas inciden o afectan la esfera de intereses y derechos de esos sectores de la población y, posteriormente, verificar si el Congreso local cumplió o no con esa obligación constitucional.

Las disposiciones impugnadas son los artículos 6, fracciones XIV y XV, en su porción normativa "*o personas con discapacidad*", 8, fracciones VII y VIII, 11, último párrafo, y 39, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, que esencialmente establecen lo siguiente:

Derechos de la persona probablemente infractora:

- Contar con traductor o intérprete, cuando así sea necesario; en caso de que pertenezca a una comunidad indígena, deberá contar con un traductor que conozca, además de la lengua y la cultura de dicha comunidad.
- Solicitar desde el momento de su detención, asistencia social personas con discapacidad cuyo cuidado personal tenga a su cargo y no haya otra persona que pueda ejercer ese cuidado.

Derechos de la parte quejosa o quien se duele de la posible falta cívica o administrativa:

- Contar con un traductor o intérprete, cuando así sea necesario.
- En caso de pertenecer a una comunidad indígena, contar con un traductor que conozca, además de la lengua, la cultura de dicha comunidad.

Obligación de los Juzgados Cívicos:

- Atender los requisitos de accesibilidad que para las personas con discapacidad determina la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Cuando la parte quejosa o el probable infractor no hablen español, o tenga alguna discapacidad auditiva y no cuenten con traductor o intérprete, el Juez Cívico designará uno de oficio, sin cuya presencia el procedimiento de Justicia Cívica no podrá dar inicio.

Como se advierte, los preceptos buscan que las personas que formen parte de alguno de los dos grupos de la población multirreferidos y se vean involucradas en algún conflicto que pudiera generar o constituirse como falta o infracción administrativa, en cualquier calidad (quejoso o probable infractor), se les deberá de garantizar que cuenten con un traductor o intérprete, según cada caso y conforme a las particularidades de las personas. Específicamente, respecto de las personas con discapacidad, el legislador dispuso que en los juzgados cívicos se deberá de contar con las medidas de accesibilidad pertinentes.

De lo apuntado se puede afirmar que las normas se constituyen como medidas destinadas específicamente a esos colectivos durante un procedimiento sancionador por la comisión de una posible falta o infracción administrativa, que pretenden reconocer la importancia de que todas las personas que intervengan en él conozcan cabalmente los requisitos, etapas del procedimiento y efectos de la eventual determinación de responsabilidad.

Empero, si el objeto de las medidas es crear acciones o medidas de accesibilidad y con perspectiva intercultural en favor de esos grupos en situación de vulnerabilidad, lo idóneo era permitir que esos sectores intervinieran directamente en la creación de dichas disposiciones, ya que inciden directamente en sus derechos.

Como se adelantaba al inicio del presente concepto de invalidez, aun reconociendo la noble intención del legislador, lo cierto es que los numerales en combate no son respetuosos del andamiaje constitucional de nuestro país, específicamente porque previo a su expedición no se celebraron los mecanismos participativos a los que se refieren los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, normas de carácter vinculante para el Estado mexicano.

En contravención a lo anterior, del análisis del proceso legislativo por el que expidió la Ley en comento y particularmente de los artículos impugnados, se advierte que **no existió consulta** a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, ni ningún otro acto de acercamiento dirigido a ese sector poblacional con motivo de la creación normativa propuesta a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares, ni tampoco a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, pese a que atañen directamente a esos grupos de la población.

Ello significa que se discutió y aprobó el Decreto por el que se expidió la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y de las personas con discapacidad que residen en el estado de Nuevo León, para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esas medidas legislativas, como lo exigen los más altos estándares jurisprudenciales en la materia.

En ese orden de ideas, al haber sido el legislador omiso en llevar a cabo las consulta en ambas materias, las disposiciones directa y específicamente dirigidas a ambos colectivos no atienden ni fueron diseñadas a partir de la particular perspectiva de esos sectores de la población, pues al no permitirles su participación en la creación de las normas, las medidas ahí plasmadas reflejan una visión ajena a la realidad de los mencionados colectivos y de sus necesidades.

Así, dado que el Congreso de Nuevo León no llevó a cabo ambos procesos participativos en términos de los instrumentos internacionales mencionados y conforme a los parámetros mínimos acotados por ese Tribunal Constitucional, las normas impugnadas no pueden ser válidas.

Lo anterior se debe a que a la luz del parámetro de regularidad constitucional aplicable, para que las normas sean constitucionales, no basta con que las disposiciones prevean, en apariencia, cuestiones en beneficio de los colectivos ya referidos, sino que es necesario verificar si en el proceso legislativo se llevaron a cabo dichos ejercicios participativos a favor de tales conglomerados sociales y que estos cumplan con los requisitos mínimos sustentados por ese Tribunal Constitucional en una vastedad de precedentes, que ya fueron explicados en un apartado anterior.

Es importante poner de relieve que la necesidad de que estos asuntos sean consultados directamente y conforme a los lineamientos que ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas que forman parte de esos colectivos constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario hacerlos partícipes del procedimiento para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una disposición que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador local no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.⁵⁰

Por lo tanto, en virtud de que el Congreso neoleonés no abrió un espacio participativo a favor de esos sectores de la población antes de la creación de los artículos 6, fracciones XIV y XV, en su porción normativa “o personas con discapacidad”, 8, fracciones VII y VIII, 11, último párrafo, y 39, de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, resulta innecesario que esta Institución Nacional se pronuncie sobre si se cumplió con los requisitos de las consultas, respectivamente, pues no obra constancia alguna que acredite que este importante ejercicio participativo se haya llevado a cabo en alguna fase del proceso legislativo que culminó con la expedición de las disposiciones normativas en combate.

Finalmente, es importante manifestar que esta Institución Autónoma reconoce la labor de la legislatura local por introducir disposiciones cuya finalidad es garantizar la accesibilidad y perspectiva intercultural en procedimientos sancionadores frente a las autoridades públicas, observando los derechos humanos de las personas que se autoadscriban como indígenas o afromexicanas, así como de quienes viven con alguna discapacidad, lo que puede coadyuvar en la consolidación del sistema jurídico cuya prioridad sea atender de manera adecuada a esos sectores de la población, así como el respeto de sus derechos.

Sin embargo, al no haberse celebrado las consultas a las personas interesadas en los términos desarrollados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en los precedentes referidos en el apartado anterior, este Organismo Constitucional estima que las normas deben ser declaradas inválidas, debido a que no se cumplió con la obligación convencional a que se ha venido haciendo referencia.

⁵⁰ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 291/2020 bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, párr. 78.

TERCERO. Los artículos 90 y 91 de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León establecen que en esa entidad existirá un registro de las personas detenidas o probables infractoras y regulan la forma en la que se integra y cómo va a funcionar, además de los datos que se recabarán de cada persona en esa situación.

Sin embargo, por mandato del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Congreso de la Unión la única autoridad legislativa para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en la que se prevean las características y principios del referido registro.

Por lo tanto, el legislador neoleonés no se encuentra habilitado constitucionalmente para regular en la materia, además de que con la emisión de los preceptos estableció una doble regulación sobre aspectos ya previstos en la Ley Nacional de la materia, causando incertidumbre jurídica tanto a la sociedad, como a las autoridades correspondientes.

En este último concepto de invalidez se explicará que los artículos 90 y 91 de la Ley en combate, al prever las bases y reglas de funcionamiento de un registro de detenciones local, vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, esencialmente porque la legislatura local no se encuentra facultada para regular esa materia, además de que ocasionó una doble regulación en aspectos ya previstos en la Ley Nacional respectiva.

Con la finalidad de evitar repeticiones innecesarias, se solicita a ese Tribunal Constitucional tenga por reproducidas las manifestaciones expuestas por esta Comisión Nacional en el primer concepto de invalidez respecto del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Baste precisar que, sustancialmente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, constituyen el pilar de todas las actuaciones de las autoridades, así como una garantía en favor de la sociedad, las cuales aseguran que toda intromisión pública cuente debidamente con fundamento y motivación, pues en caso contrario, estaría actuando de manera arbitraria.

Teniendo presente lo anterior, a continuación se desarrollan las razones por las que este Organismo nacional considera que las normas se apartan del sistema constitucional vigente en nuestro país.

A. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

A lo largo del presente escrito de demanda se ha evidenciado que la Ley de Justicia Cívica neoleonesa persigue una finalidad constitucionalmente válida que, esencialmente, consiste en establecer las bases y principios de la justicia cívica en la entidad, con el objetivo de prevenir, atender y, en su caso, sancionar a las personas que resulten infractoras por haber llevado a cabo alguna conducta que, sin constituirse como un delito, sí afecta el orden, la paz y la seguridad pública.

En virtud de que se trata de todo un sistema normativo en la materia, el legislador local incluyó en sus artículos 90 y 91 de la Ley sus bases y principios, así como los datos que se recabarán de las personas detenidas o probables infractoras y la forma en la que operará el registro de detenciones por faltas o infracciones administrativas, a saber:

- Consistirá en una base de datos que concentra la información sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades o del procedimiento administrativo sancionador ante el Juez Cívico, respectivamente.
- Formará parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objeto prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.
- Las bases de datos podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad y justicia con fines estadísticos, de inteligencia social y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emitan las instituciones de prevención, seguridad y justicia.
- Todo tratamiento de datos personales deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

- El registro deberá contener, al menos, los siguientes elementos:
 - Nombre.
 - Edad.
 - Sexo.
 - Escolaridad, profesión u oficio.
 - Estado civil.
 - Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de esta.
 - La georreferenciación del lugar de la detención y la procedencia, origen o residencia del probable infractor.
 - Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención del probable infractor, en su caso, institución, rango y área de adscripción;
 - La autoridad a la que será puesta a disposición.
 - La ficha de casos que contenga los resultados de la evaluación o diagnóstico del riesgo psicosocial, la reincidencia o habitualidad de una conducta.
 - El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida o probable infractor acceda a proporcionarlo.
 - El señalamiento de si la persona detenida o probable infractor presenta lesiones apreciables a simple vista.
 - Los demás datos que determinen las autoridades competentes.

Conforme a lo descrito, es innegable que el Congreso local estableció su propio sistema de registro de personas detenidas por la probable comisión de una falta o infracción administrativa; sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se encontraba habilitado para regular esa materia, pues en términos de la Constitución General, sólo operará un Sistema Nacional de Registro de Detenciones, cuya regulación es exclusiva del Congreso de la Unión.

Para demostrar lo anterior, conviene referir que el pasado 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se dispuso, entre otras cosas, que sería facultad exclusiva del Congreso de la Unión la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

A través de la referida reforma constitucional, el Poder Reformador buscó que se implementara un Sistema Nacional de Registro de Personas detenidas, con la finalidad de contar con un control y así evitar las detenciones arbitrarias y posibles transgresiones a los derechos humanos de las personas que se encuentren privadas de su libertad por la comisión de algún delito o infracción administrativa.

Por ello, el Congreso de la Unión quedó obligado para expedir la Ley Nacional respectiva, dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, la cual debía contemplar como mínimo:

- Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación.
- El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención.
- El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia.
- Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial.
- Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso.
- Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información.
- La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

Así, este Registro Nacional persigue el objetivo de ser **un instrumento único que concentre la información** de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter penal o administrativo.⁵¹

⁵¹ Cfr. Sentencia por la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2019, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, el pasado 23 de abril de 2020, párrafo 74.

Ahora bien, dicho mandato constitucional fue cumplido por el Congreso de la Unión el pasado 27 de mayo de 2019, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que entró en vigor al día siguiente. En ella se precisa que su objetivo es regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.⁵²

Particularmente, dicho ordenamiento Nacional prevé que el registro consiste en una **base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico**, respectivamente.⁵³

En consecuencia, **desde la entrada en vigor de la Ley Nacional de la materia**, es decir, el 28 de mayo de 2019, **se eliminó la facultad de las legislaturas locales para regular un sistema de registro de personas detenidas propio**, pues ahora existe un Sistema único a fin de brindar mayor certeza, tanto a las autoridades, como a la sociedad en general.

Por lo tanto, es inconcuso que el Congreso de Nuevo León no cuenta con atribuciones constitucionales para regular un sistema de registro de detenciones por faltas o infracciones administrativas a nivel local, sino que el registro de las personas que sean detenidas por alguna de esas conductas deberá ser en el Registro Nacional de Detenciones, conforme a las reglas precisadas en la Ley Nacional respectiva.

Sobre esas bases, de la consulta de la Ley Nacional multirreferida –cuya observancia es directa y obligatoria en todo el territorio mexicano– esta Comisión advirtió que

⁵² Artículo 1 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

⁵³ Artículo 3 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

en sus artículos 3⁵⁴, 4⁵⁵, 6⁵⁶, 9⁵⁷, 10⁵⁸ y 18⁵⁹, prevé las bases y principios del Sistema de Registro, así como las reglas de su funcionamiento.

⁵⁴ “**Artículo 3.** El Registro consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente. Dicho Registro será administrado y operado por la Secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan.”

⁵⁵ “**Artículo 4.** El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.

Las bases de datos contenidas en el Registro podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto emita el Centro Nacional de Información y conforme a las leyes aplicables.”

⁵⁶ “**Artículo 6.** El número de registro de la detención que otorgue el Sistema de Consulta tendrá la finalidad de establecer el seguimiento a la persona detenida, hasta que es puesta en libertad por parte de la autoridad competente en cualquiera de las etapas del proceso penal o administrativo.”

⁵⁷ “**Artículo 9.** El tratamiento de los datos personales de la persona detenida por parte de los sujetos obligados que deban intervenir en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información del Registro, deberá sujetarse a las obligaciones que la normatividad aplicable le confiera en materia de protección de datos personales. Todo tratamiento de datos personales deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

⁵⁸ **Artículo 10.** El sujeto obligado que intervenga en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro, deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados, los datos personales en su posesión. Se presume que son ciertos los datos personales cuando estos son proporcionados directamente por la persona detenida hasta en tanto se acredite lo contrario.”

⁵⁹ “**Artículo 18.** El Registro inmediato sobre la detención que realiza la autoridad deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

I. Nombre;

II. Edad;

III. Sexo;

IV. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma, así como si esta obedece al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo;

V. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, institución, rango y área de adscripción;

VI. La autoridad a la que será puesta a disposición;

VII. El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida acceda a proporcionarlo;

VIII. El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista, y

IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la presente Ley.

El Registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás documentos a que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En otras palabras, la Ley Nacional ya regula los supuestos previstos por el legislador local en las normas que se combaten, por lo que además de no contar con atribuciones para establecerlas, resultaba ser innecesario establecerlos en la ley impugnada.

Por ello, se sostiene que el Congreso neoleonés también estableció una doble regulación respecto del registro de las personas que son detenidas por alguna falta o infracción cívica, **generando incertidumbre jurídica para las autoridades, así como para la sociedad, respecto de cuál norma deberá de aplicarse.**

Lo anterior es así, pues ambos ordenamientos disponen en sus artículos 1º el ámbito de aplicación espacial de la siguiente forma:

Ley Nacional del Registro de Detenciones	Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León
Artículo 1. <u>La presente Ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.</u> Tiene por objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad.	Artículo 1. Objeto y principios de la Ley. <u>La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en el Estado de Nuevo León</u> y tiene por objeto sentar las bases para la coordinación interinstitucional, la organización y el funcionamiento de los Sistemas Municipales de Justicia Cívica, como mecanismo para la prevención social del delito, la reconstrucción del tejido social, la gestión policial orientada a la solución de problemas y de los conflictos cotidianos; así como establecer las acciones para garantizar el acceso a la justicia itinerante en poblaciones alejadas, de difícil acceso o marginadas del Estado de Nuevo León.

Como se aprecia, ambos ordenamientos disponen que son obligatorios en el ámbito territorial respectivo, por lo que, respecto del registro de detenciones las autoridades no tendrán certeza jurídica respecto de cuál legislación observar, pues ambas serían aplicables respecto de la misma materia.

En síntesis, para este Organismo Nacional, el Congreso local, al expedir los artículos 90 y 91 de la Ley de Justicia Cívica neoleonesa incurrió en los siguientes vicios de inconstitucionalidad, transgrediendo así el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad:

- Legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado para tales efectos.
- Estableció una doble regulación sobre un mismo supuesto ya regulado en la Ley Nacional.

Por lo tanto, lo procedente será que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de las disposiciones impugnadas, a fin de con su expulsión del sistema jurídico local se brinde certeza jurídica tanto a las autoridades como a la sociedad, respecto de la observancia de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León, publicada en el medio oficial de difusión de esa entidad el 24 de enero de 2023, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la

Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial de la entidad de fecha 24 de enero de 2023, que contiene el Decreto número 267 por el que se expidió la Ley de Justicia Cívica para el Estado de Nuevo León (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

PROTESTO LO NECESARIO

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



LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo